

Sentencia C-218/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE INCENTIVA A TRABAJADORES DEL CAMPO PARA GARANTIZAR SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL TERRITORIO NACIONAL-Exequibilidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Juicio de constitucionalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Exequibilidad

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Competencia de la Corte Constitucional

CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Establece tres clases de estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

El artículo 215 de la Constitución Política prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser: (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Asimismo, (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

ACCIONES AFIRMATIVAS-Concepto/ACCIONES AFIRMATIVAS-Finalidad

PRODUCTORES AGROPECUARIOS-Protección especial por parte del Estado

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE INCENTIVA A TRABAJADORES DEL CAMPO PARA GARANTIZAR SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL TERRITORIO NACIONAL-Contenido y alcance

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 486 de 2020, “Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productores agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

Magistrado sustanciador:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá D.C., dos (2) de julio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, de las previstas en el numeral 7 del artículo 241 y el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos previstos por el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la facultad prevista por el artículo 215 de la Constitución, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 417 de 2020, mediante el cual declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

2. Mediante comunicación del 30 de marzo de 2020, y en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 137 de 1994, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 486 del 27 de marzo de 2020. Lo anterior, con el fin de que se adelantara el control automático de constitucionalidad de que tratan los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política.

3. En sesión ordinaria de la Sala Plena del 1° de abril de 2020, el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 486 de 2020 fue asignado por sorteo al suscrito magistrado. El 2 de abril de 2020, la Secretaría de la Corte Constitucional remitió el expediente de la referencia al despacho ponente.

5. Tras revisar las pruebas allegadas, mediante auto de 27 de abril de 2020, el magistrado sustanciador estimó necesario decretar pruebas adicionales. Solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural precisar: (i) ¿Cuáles son los controles o protocolos internos que

se implementarán para garantizar que los incentivos económicos y los instrumentos financieros especiales contenidos en el Decreto sub examine serán entregados a sus beneficiarios?; y (ii) ¿Cuáles son los criterios económicos y técnicos que se adoptarán para la escogencia y priorización de los beneficiarios de los incentivos económicos y los instrumentos financieros especiales contenidos en el Decreto Legislativo 486 de 2020? Asimismo, invitó a la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República a participar en el presente proceso de constitucionalidad.

Decreto objeto del control de constitucionalidad

6. La siguiente corresponde a la transcripción del decreto sub examine, conforme a su publicación en el Diario Oficial 51.269 de 27 de marzo de 2020:

“MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DECRETO NÚMERO 486 DE 2020

(27 marzo 2020)

Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen

perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificarlos existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes,

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo

largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que según la Organización Mundial de Salud -OMS-, en reporte de fecha 25 de marzo de 2020 a las 12:39 GMT-5, se encuentran confirmados 413,467 casos, 18,433 fallecidos y 197

países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 25 de marzo de 2020, 4 muertes y 470 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (170), Cundinamarca (21), Antioquia (59), Valle del Cauca (71), Bolívar (26), Atlántico (12), Magdalena (5), Cesar (2), Norte de Santander (15), Santander (4), Cauca (9), Caldas (10), Risaralda (19), Quindío (12), Huila (14), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (1), Boyacá (1).

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló la necesidad de regular varias materias en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de garantizar, entre otras cosas, “[...] la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia [...]”, y dispuso que “[...] el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional”.

Que, a su turno, el artículo 3 del referido Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 dispuso que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa, todas aquellas adicionales que sean necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 64 de la Constitución Política establece que es deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios a los servicios de, entre otros, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Que el artículo 66 de la Constitución Política establece que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Que el Gobierno nacional, dado el impacto de las medidas implementadas para evitar la propagación del coronavirus COVID-19, requiere contar con una serie de instrumentos y mecanismos que le permitan reaccionar de manera inmediata en pro del sector agropecuario, con el fin de garantizar el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, a través de la ejecución de programas e incentivos; así como de medidas de carácter financiero a través de sus entidades adscritas.

Que la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional a través de múltiples sentencias, como la C-152 de 1999, ha sido clara en establecer que la Constitución, por vía excepcional, autoriza al Estado a conceder subsidios e incentivos económicos a particulares, entre otros, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos. Adicionalmente, el otorgamiento de dichos incentivos o subsidios es una materia reservada a la ley y cuenta con el principio de la libre configuración normativa del Legislador.

Que, las personas adultas mayores de 70 años es la población más vulnerable frente al coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 464 de 18 de marzo de 2020, adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años.

Que según los registros de la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la población mayor de 70 años que habita centros poblados y rural disperso se estima en 735.860 personas. De este universo, cerca de 200.000 personas se encuentran cubiertas por los programas del Gobierno nacional, sin embargo, 500.000 habitantes rurales aproximadamente no reciben beneficios. En ese orden de ideas, es necesario crear un incentivo económico por un valor cercano a \$80.000 a más de 500.000 trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que no estén cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional.

Que con el fin de aliviar la carga financiera de aquellos trabajadores y productores del campo que resulten afectados por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, es necesario generar instrumentos financieros mediante los cuales los establecimientos de crédito del Sector Agropecuario puedan celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera vencida, normalizada o castigada, los cuales podrán incluir: (i) la condonación de intereses corrientes, (ii) la condonación de intereses de mora, y (iii) quitas de capital.

Que se requiere implementar instrumentos para disminuir los costos asociados al crédito que permitan la continuidad de las actividades productivas a los trabajadores del campo, como responsables del abastecimiento de alimentos al territorio nacional, a fin de propender por la seguridad alimentaria nacional.

Que con el fin de beneficiar a los trabajadores del campo que puedan verse afectados por la Emergencia Económica, Social y Ecológica se hace necesario cubrir, en los términos que disponga la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA-, no solo la tasa de interés sino adicionalmente los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario, entre los que se encuentran principalmente, (i) las comisiones del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- estimadas en un valor de \$24.326 millones, y (ii) el porcentaje de comisiones financieras para el acceso a la Línea Especial de Crédito -LEC- del forward con anticipo estimados en \$285 millones.

Que el artículo 2 de la Ley 302 de 1996 establece que el Fondo de Solidaridad Agropecuaria -FONSA-, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios cuando han ocurrido alguno de los siguientes 4 eventos: “a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural; b) Problemas fitosanitarios o plagas, c) Notorias alteraciones del orden público, y d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional”.

Que dada la situación ocasionada por la propagación del coronavirus COVID-19, es necesario adicionar dentro de las causales de que trata el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, una que establezca la presente Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que permita la intervención del FONSA a los pequeños y medianos productores que se han visto afectados en sus ingresos a raíz de la emergencia. Lo anterior, permitirá a la Junta Directiva del FONSA considerar medidas en torno a la cartera agropecuaria de pequeños y

medianos productores que se han visto afectados.

Que, dada la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 417 de 2020, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, por lo cual es necesario que esa Cartera Ministerial pueda contratar de manera directa la logística y actividades que le permitan cumplir con dicha función.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá generar un incentivo económico a aquellos trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que tengan aislamiento obligatorio en el marco de las causas que originaron la Emergencia Económica, Social y Ecológica y que no estén cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional, con el fin de contribuir a sus ingresos necesarios para subsistencia.

Artículo 2. Dada las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores para que haya liquidez en el campo colombiano, facúltese al Banco Agrario de Colombia S.A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados por el Gobierno nacional, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020.

Artículo 3. Las Líneas Especiales de Crédito -LEC-, que cree la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- para los productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de crédito Agropecuario.

Artículo 4. Modifíquese al artículo 2 de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 2. Situaciones de crisis. El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;

b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;

c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;

d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional.

e) Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Parágrafo 1. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiéndose por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción.

Parágrafo 2. El término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios que fueron sujetos del alivio del literal e) del presente artículo, será de 15 días, una vez sea materializada la intervención por parte del Fondo”.

Artículo 5. En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá contratar de manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para

garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, así como todo lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad Fiduciaria del sector agropecuario.

Artículo 6. El presente decreto rige a partir de su publicación”.

7. La Secretaría Jurídica de la Presidencia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, FINAGRO, el Banco Agrario de Colombia y la CNCA, respondieron a las preguntas formuladas por el magistrado sustanciador en los autos de pruebas del 14 y 27 de abril de 2020. En particular, informaron a la Corte: (i) quiénes eran los trabajadores agropecuarios que serían beneficiarios de los incentivos económicos y medidas financieras de alivio previstas por el Decreto sub examine; (ii) cuáles serían los criterios económicos y técnicos que se adoptarían para la escogencia y priorización de los beneficiarios de dichas medidas; y (iii) cuáles serían los controles o protocolos internos que se implementarían para garantizar que los incentivos económicos y los alivios financieros serían entregados a sus beneficiarios. A continuación, la Sala presenta una síntesis de esta información:

8. Artículo 1º - Incentivo económico a trabajadores y productores agropecuarios mayores de 70 años. Las entidades informaron que el incentivo económico previsto por el artículo 1º solo estaba destinado a productores agropecuarios mayores de 70 años. Precisaron que los productores agropecuarios son “aquellas personas involucradas en la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros”. Asimismo, explicaron que la medida está focalizada en los productores mayores de 70 años porque esta “es la población más vulnerable frente al Coronavirus COVID-19”. De la misma forma, precisaron que para la escogencia de los beneficiarios se aplicarían criterios técnicos, económicos (mayor vulnerabilidad y situación de pobreza) y demográficos (focalización en municipios de mayor ruralidad).

9. Artículo 2º - Acuerdos de recuperación y compra de cartera por parte del Banco Agrario de Colombia y FINAGRO. Las entidades informaron que, como lo establece el Decreto 486 de 2020, los beneficiarios de los acuerdos de recuperación y compra de cartera a los que hace referencia el artículo 2º son solo quienes (i) “hayan calificado como pequeños o medianos

productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario”; y (ii) además, “hayan visto su situación económica agravada en razón de la pandemia”. Al respecto, indicaron que el Decreto 1071 de 2015 y la Resolución 1° de 2016 de la CNCA definen quiénes son los pequeños y medianos productores.

10. FINAGRO y el Banco Agrario informaron que para garantizar que estas medidas se destinen solo a los pequeños y medianos productores afectados por la pandemia, cuentan con un sistema de información electrónica y digital (AGROS), en el que reposa la información de las operaciones de crédito. También señalaron que para escoger a los beneficiarios se tendrían en cuenta, entre otros, “los rangos de mora que presente el pequeño o mediano productor y si el posible beneficiario tiene suscrito algún acuerdo de pago al momento de solicitar el beneficio”.

11. Artículo 3º - Creación de LEC que cubran costos y gastos financieros asociados a las operaciones de crédito agropecuario. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la CNCA informaron que los beneficiarios de las líneas especiales de crédito que reglamente la CNCA en virtud de la facultad otorgada en el artículo 3º, serían únicamente los pequeños y medianos productores, específicamente, “aquellos más vulnerables en términos de acceso al financiamiento”. Para garantizar que los recursos sean destinados a esta población, FINAGRO está preparando una circular reglamentaria que “indique de manera específica los controles y protocolos internos a implementar”. En cualquier caso, precisaron que todas las LEC son otorgadas “a través de intermediarios financieros que tienen la responsabilidad de brindar los recursos del crédito siguiendo las condiciones establecidas por la CNCA y FINAGRO”.

12. Artículo 4 - Facultades de intervención del FONSA en el marco de la emergencia. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO, como administrador del FONSA, informaron que los beneficiarios finales de las medidas de intervención del FONSA serían solo los beneficiarios de la Ley 302 de 1996, es decir, los pequeños y medianos productores, en los términos en que el artículo 1º de dicha ley los define. Precisaron que para escoger a los beneficiarios se tendrían en cuenta “variables asociadas a los costos de producción, precio al productor, pérdidas de cosecha y represamiento en la comercialización, entre otras”. Finalmente, indicaron que para garantizar que el FONSA ejerza sus facultades a favor de la población beneficiaria, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural suscribió con FINAGRO el Convenio No. 005 de 2006 el cual le permite a esta cartera llevar un control sobre la

administración de los recursos y la ejecución de las operaciones por parte del FONSA.

Intervenciones

13. Durante el trámite del presente asunto se recibieron diez (10) intervenciones que solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad simple del Decreto sub examine. Siete (7) defendieron su exequibilidad condicionada y dos (2) pidieron declarar la inexecuibilidad de todas y/o alguna de sus medidas. A continuación, la Corte presenta una síntesis de los principales argumentos de las intervenciones.

14. Solicitudes de exequibilidad. Los diez (10) intervinientes que abogaron por la exequibilidad del Decreto 486 de 2020 estimaron que satisface las exigencias formales y materiales a las que la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (en adelante: LEEE) y la jurisprudencia constitucional han sometido a los decretos de desarrollo proferidos en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica. En cuanto a los juicios de conexidad material y finalidad, precisaron que las medidas se relacionan con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Tienen por finalidad enervar los efectos que la pandemia genera en el sector agropecuario y que afecta sobre todo a los pequeños y medianos productores. Estos necesitan incentivos y medidas financieras especiales para mantener su producción y, de esa forma, contribuir a garantizar la seguridad alimentaria durante la pandemia. De la misma forma, indicaron que el Decreto supera el juicio de motivación suficiente porque los considerandos exponen las razones que justifican la adopción de cada una de las medidas.

15. Indicaron que las medidas superan los juicios de necesidad e incompatibilidad. Primero, el incentivo económico previsto en el art. 1º es necesario desde el punto de vista fáctico, porque “apunta a brindar una ayuda a este vulnerable sector de la población rural que, dadas las circunstancias, se ve gravemente afectada en tanto que sus posibilidades de producción y la comercialización de sus cosechas se encuentra limitada dada la coyuntura que se padece por el COVID-19”. Además, la medida es necesaria desde la perspectiva jurídica porque (i) existe una población de aproximadamente 500.000 trabajadores rurales que no están cubiertos por el programa de protección estatal al Adulto Mayor; (ii) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no tenía la función legal expresa de otorgar subsidios a este sector de la población, por lo tanto, se requería una norma con fuerza de ley que otorgara

esta facultad.

16. Segundo, las medidas financieras previstas por los artículos 2º y 4º, que facultan al Banco Agrario, a FINAGRO y al FONSA para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, son necesarias desde el punto de vista fáctico en cuanto fortalecen los instrumentos financieros especiales dispuestos en la legislación ordinaria a favor del sector agropecuario “brindando cierta liquidez y tranquilidad económica [a los productores agropecuarios] que permitirán continuar con su actividad productiva, minimizando el desempleo rural y garantizando la producción alimentaria para el territorio colombiano”. Además, son necesarias jurídicamente porque “en el ordenamiento vigente no obra alguna disposición que permita el saneamiento de la cartera agropecuaria con ocasión de la pandemia del nuevo Coronavirus”. En particular, “la normativa no incluía dentro de sus causales la intervención del FONSA con ocasión de la crisis sanitaria provocada por el COVID 19”.

17. Tercero, informaron que desde un punto de vista fáctico es necesario permitir que la CNCA pueda crear líneas de crédito que cubran los gastos y costos financieros asociados al crédito agropecuario que faciliten el acceso al financiamiento y “permitan la continuidad de las actividades productivas de los productores”. De otro lado, la medida es necesaria desde el punto de vista jurídico porque en el ordenamiento “no existe alguna disposición que permita cubrir costos y gastos financieros asociados a las operaciones de crédito agropecuario”.

18. Cuarto, la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural lleve a cabo una contratación directa de la logística y actividades necesarias para garantizar el abastecimiento es necesaria fácticamente para “garantizar de forma adecuada y ágil la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio”. También es necesaria desde el punto de vista jurídico, porque ajusta transitoriamente las reglas del estatuto general de la contratación pública y, por lo tanto, la medida debía adoptarse mediante una norma con fuerza de ley.

19. Del mismo modo, los intervinientes argumentaron que el Decreto supera los juicios de no contradicción específica, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y proporcionalidad, porque las medidas: (i) “no afectan valores y principios constitucionales”; (ii) tampoco “suspenden derechos humanos o libertades fundamentales”; y (iii) no “alteran el normal funcionamiento

de las ramas del poder público”. En fin, alegaron que el Decreto satisface la exigencia de no discriminación, porque las medidas no: “imponen una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica. Están diseñadas para ser aplicadas en todo el territorio nacional y a los trabajadores y productores del campo que las requieren”.

20. Solicitudes de exequibilidad condicionada. Siete (7) intervinientes solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1º, 3º, 4º y 5º del Decreto sub examine con fundamento en las siguientes razones.

21. Exequibilidad condicionada del artículo 1º. La medida prevista por el artículo 1º del Decreto sub examine (incentivo económico) no supera los juicios de conexidad material, finalidad y no discriminación. Primero, la medida es insuficiente porque: (i) el artículo 1º establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “podrá” generar el incentivo, pero no lo obliga a hacerlo; (ii) el monto del incentivo es insuficiente para garantizar el mínimo vital de esta población; su monto, \$80.000 COP, corresponde apenas al ocho por ciento (8%) de un salario mínimo mensual legal vigente y no permite cubrir las expensas de la canasta familiar; y (iii) el Decreto no establece la periodicidad con la que el incentivo será entregado (semanal, quincenal, mensual) ni cómo se hará llegar a la población beneficiaria.

22. Segundo, la medida es infra-inclusiva porque: (i) el incentivo solo puede ser otorgado a los productores de alimentos; por tanto, excluye injustificadamente a aquellas personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de distribución de alimentos o de venta de insumos agropecuarios “tales como mercados de maquinaria e insumos agropecuarios”; (ii) el Decreto “excluye a los pueblos indígenas que trabajan el campo”; y (iii) el monto del incentivo (\$80.000 COP) es inferior al subsidio que el Programa de Ingreso Solidario (PIS), previsto en el Decreto 518 de 2020, otorga a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.

23. Con fundamento en lo anterior, solicitaron a la Corte exhortar al Congreso a complementar y fortalecer esta medida con el fin de que se “pueda cumplir cabalmente con los objetivos legítimos y constitucionales que se persigue”. En el mismo sentido, pidieron que la Corte declare la exequibilidad condicionada del artículo 1º en el entendido de que: (i) el valor del auxilio económico “debe ser suficiente para cubrir económicamente todos los

bienes y servicios de primera necesidad”; (ii) las personas naturales y jurídicas que se dedican a la distribución, comercialización, abastecimiento y venta de tales alimentos, y los pueblos indígenas que trabajan el campo, forman parte de la población beneficiaria; y (iii) el valor del auxilio económico “no debe ser inferior al valor de otros auxilios creados por el Gobierno Nacional para mitigar los efectos económicos y sociales de las medidas en el estado de excepción por el virus COVID-19”.

24. Exequibilidad condicionada del artículo 3º. Los intervinientes argumentaron que la medida contenida en el artículo 3º no supera los juicios de conexidad material y no discriminación porque está dirigida a subsidiar “subrepticamente” a los intermediarios financieros que participan en las operaciones forward de productos agropecuarios en calidad de compradores. Al respecto, sostuvieron que la Resolución 4 de 2020, mediante la cual la CNCA ejerció la facultad dispuesta por el artículo 3º del Decreto sub examine, establece que los intermediarios financieros recibirán el dinero correspondiente al (i) subsidio especial a la tasa de interés; y al (ii) subsidio adicional para cubrir un porcentaje de las comisiones asociadas a la operación de crédito. Los intermediarios financieros no son productores agropecuarios, no contribuyen a garantizar la seguridad alimentaria y no son sujetos de especial protección que se hayan visto afectados por la pandemia. Por lo tanto, la medida carece de conexidad y viola el principio de igualdad.

25. Con fundamento en lo anterior, solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 3º en el entendido de que (i) se “exhorte a la claridad y especificidad en la manera cómo se van a usar los recursos en atención al principio de igualdad”; (ii) en las operaciones forward “el intermediario financiero o el comprador debe asumir los costos de acceder al FAG”; y (iii) el Gobierno únicamente puede pagar “las comisiones del vendedor productor en la operación de Forward, excluyendo expresamente las comisiones del comprador”.

26. Exequibilidad condicionada del artículo 4º. Los intervinientes adujeron que la medida contenida en este artículo no supera los juicios de conexidad material y no discriminación. Lo anterior, porque permite que el FONSA ejerza sus facultades de intervención en beneficio de “grandes productores” quienes, en su criterio, no se han visto afectados por la crisis y, por ende, no precisan apoyo estatal.

27. Al respecto, la Universidad del Rosario sostuvo que el artículo 1º de la Ley 302 de 1996 establece que los beneficiarios de esa ley son: (i) los pequeños y medianos productores; y (ii) los “titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica”. En este sentido, especificó que, de acuerdo con el numeral 1.1 del capítulo Tercero del Título primero del Manual de servicios de FINAGRO, el titular y responsable del esquema de crédito asociativo es “la Asociación, Cooperativa y/o Organización del sector solidario que vincule pequeños, medianos y/o grandes productores.” Por lo anterior, concluyó que la adición que el artículo 4º establece, permitiría al FONSA beneficiar a los grandes productores que formaran parte de los esquemas de crédito asociativo. Con fundamento en dichas premisas, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 4º en el entendido de que solo “pueden beneficiarse de la adquisición de cartera por parte del FONSA, bajo el evento de Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los titulares e integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica con participación mayoritaria de pequeños productores” (énfasis fuera del texto).

28. Exequibilidad condicionada del artículo 5º. Los intervinientes sostuvieron que este artículo “implementa una estrategia de compras públicas que excluye a quienes producen la mayoría de alimentos consumidos por las familias colombianas”. En su criterio, las economías campesinas, familiares y comunitarias no se verán beneficiadas con este esquema de compra de alimentos. El artículo 5º establece que la contratación se hará con las sociedades que administren recursos parafiscales y la sociedad fiduciaria del sector agropecuario. Indicaron que esto es contrario a “lo recomendado por la FAO, a saber, adquisiciones públicas de alimentos para fortalecer los mercados locales”. Con fundamento en lo anterior, solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 5º del Decreto.

29. Solicitudes de inexecutable. Dos (2) intervenciones solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto. Una (1) de ellas argumentó que el artículo 1º del Decreto 486 de 2020 no supera el juicio de no discriminación porque excluye injustificadamente del grupo de beneficiarios del incentivo a las personas adultas mayores campesinas que tienen entre 60 y 70 años, a pesar de que esta población también es vulnerable al contagio del COVID. Asimismo, sostuvo que condicionar el otorgamiento del incentivo al cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo “es excesivo y rompe con los parámetros de razonabilidad mínimos”. En este sentido, solicitó a la Corte declarar inexecutable la expresión

“de 70 años” y la expresión “que tengan aislamiento obligatorio en el marco de las causas que originaron la Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Concepto del Procurador General de la Nación

30. El 4 de junio de 2020 el Procurador General de la Nación rindió concepto. Solicitó declarar la exequibilidad del Decreto 486 de 2020. En primer lugar, señaló que el Decreto cumple con las exigencias formales: (i) lleva la firma del Presidente y de todos los ministros; (ii) contiene una motivación expresa en la que se explica la necesidad y pertinencia de las medidas para conjurar la crisis; y (iii) se expidió el 27 de marzo de 2020, es decir, dentro del término de vigencia del estado de emergencia que rigió hasta el 15 de abril de 2020.

31. También conceptuó que el Decreto cumple con las exigencias materiales por las siguientes razones:

i. (i) Conexidad material, finalidad y motivación. El Decreto está directamente encaminado a enervar los efectos de la pandemia en el sector agropecuario, porque su objeto es: (i) garantizar que la población rural del campo mayor de 70 años “pueda acatar las medidas de aislamiento social adoptadas para contener la expansión del nuevo coronavirus”; y (ii) aliviar la carga financiera “de trabajadores y productores del campo que resulten afectados por la emergencia económica”. El Ministerio Público manifestó que “los alivios financieros para los trabajadores y productores del campo afectados por la emergencia económica, social y ecológica declarada en el país pretenden, como se dijo, garantizar la seguridad alimentaria y mitigar los efectos que la pandemia tiene en el campo”.

ii. (ii) Prohibición de intangibilidad, arbitrariedad y no contradicción específica. El Decreto no tiene incidencia en “los derechos que pueden ser limitados, como tampoco impone restricciones a los derechos intangibles”. Lo anterior, porque contiene “medidas puramente económicas, crediticias y contractuales que incorporan incentivos económicos para población vulnerable”. Además, las medidas adoptadas no contradicen la Constitución ni los tratados internacionales. Tampoco desconocen los límites previstos por los artículos 47, 49 y 50 de la Ley 37 de 1994 y no afectan los derechos de los trabajadores. Antes bien, “tienen como propósito la reactivación financiera del sector agropecuario, al darle liquidez y cierta tranquilidad económica a dichos productores”.

() Necesidad. El Decreto supera el juicio de necesidad fáctica. Las medidas tienen como finalidad brindar apoyos financieros e incentivos económicos a los productores agropecuarios en situación de vulnerabilidad económica. Además, la norma supera el test de necesidad jurídica. Sus medidas “no podían adoptarse por el Gobierno en ejercicio de sus facultades ordinarias, pues tanto las disposiciones que regulan los aspectos centrales en materia crediticia del sector agropecuario y de la contratación estatal, (sic) el incentivo económico para la población rural mayor de 70 años a las que se refiere el Decreto 486 de 2020, la mayoría fueron aprobadas por el Congreso de la República”. Por lo tanto, el Gobierno Nacional no podía, en ejercicio de sus facultades ordinarias, “establecer nuevas condiciones en relación con los créditos como los mencionados anteriormente; mucho menos instituir un caso nuevo para la procedencia de la modalidad de selección de contratación directa”.

() Incompatibilidad. El Ministerio Público estimó que las medidas ordinarias de apoyo financiero al sector agropecuario no permiten llevar a cabo una “reactivación urgente del sector”. De otro lado, precisó que las normas de contratación estatal se encuentran previstas en la Ley 1150 de 2007 lo cual “explica la necesidad de una medida de rango de ley que faculte al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para contratar directamente en el marco de la emergencia económica, social y ecológica para fines específicos”.

() Proporcionalidad. Las medidas contenidas en el Decreto superan el juicio de proporcionalidad porque son “razonables y no implican limitaciones a los derechos fundamentales, incluidas las libertades económicas, pues a través de ellas se busca un alivio a los niveles de endeudamiento de los productores agropecuarios”.

() No discriminación. El Procurador General considera que el Decreto supera el juicio de no discriminación en vista de que “no contiene criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”.

32. Esta es una síntesis de las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la constitucionalidad del Decreto sub examine:

Interviniente

Argumentos/Cuestionamientos

Solicitud

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

El Decreto 486 de 2020 es compatible con la Constitución. Cumple con los requisitos formales y materiales que los decretos de desarrollo deben acreditar de acuerdo con la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

Exequibilidad

FINAGRO

El Decreto 486 de 2020 es compatible con la Constitución. Cumple con los requisitos formales y materiales que los decretos de desarrollo deben acreditar de acuerdo con la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

Exequibilidad

Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)

El Decreto 486 de 2020 es compatible con la Constitución. En especial, el artículo 1º es constitucional, en tanto “se considera acertado el incentivo económico (...) al considerar como una de las poblaciones beneficiarias, a los trabajadores del campo mayores de 70 años, por ser uno de los conglomerados poblacionales más vulnerables frente al Coronavirus COVID-19”.

Exequibilidad

Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)

Exequibilidad

Agencia de Desarrollo Rural (ADR)

El Decreto 486 de 2020 es compatible con la Constitución por dos razones (i) desarrolla los artículos 64 y 65 de las Constitución, en tanto “su expedición obedece a criterios de equidad,

en tanto busca apoyar a los productores y trabajadores del campo que se encuentran en una condición de vulnerabilidad ante la crisis económica”; y (ii) no contraría el artículo 355 de la C.P.

Exequibilidad

Asociación Hortifrutícola de Colombia (ASOHOFRUCOL)

El Decreto 486 es compatible con la Constitución, porque las medidas adoptadas “son necesarias para garantizar el derecho al mínimo vital de los trabajadores y productores del agro de más de 70 años y velar por la seguridad alimentaria nacional”.

Exequibilidad

Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura (AUNAP)

El Decreto 486 de 2020 es compatible con la Constitución. Se comprueba una “relación directa y específica de las medidas con las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción” específicamente “la afectación de los niveles de producción de los sectores agropecuarios y la disminución significativa de ingresos tendientes a garantizar su congrua subsistencia”.

Exequibilidad

Federación Colombiana de Municipios

El Decreto 486 de 2020 es compatible con la Constitución. Persigue dos finalidades legítimas “por un lado, crea mecanismos para beneficiar a los sectores del agro afectados por la pandemia, y por el otro otorga la potestad al Ministerio de contratar de manera directa para todas las actividades tendientes a garantizar el abastecimiento de alimentos en el país”.

Exequibilidad

Fiduagraria S.A.

La habilitación para contratar con la sociedad fiduciaria del sector agropecuario prevista en el artículo 5º es conforme con la Constitución, por cuanto Fidagraria S.A “cuenta con la

idoneidad e infraestructura” necesaria para la ejecución de las actividades y logística tendientes a garantizar la seguridad alimentaria.

Exequibilidad

Miguel Silva Patiño

El Decreto 486 de 2020 es compatible con la Constitución. Insta a la Corte para que “exhorte al gobierno nacional para que determine la importancia de la seguridad alimentaria y nutricional como un enfoque garantista de derechos fundamentales”.

Exequibilidad y solicitud de fallo modulado

Gobernación del Valle del Cauca

El artículo 1º es contrario al principio de igualdad. Excluye injustificadamente a aquellas personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de distribución de alimentos o de venta de insumos agropecuarios “tales como mercados de maquinaria e insumos agropecuarios”.

Exequibilidad condicionada del art. 1º.

Federación Nacional de Departamentos

El artículo 1º establece un incentivo que “es insuficiente para conjurar la crisis sanitaria” porque solo cubre a un sector de la población rural, a pesar de que todos los productores agropecuarios han sido afectados por la pandemia.

Exequibilidad condicionada del art. 1º.

El artículo 1º vulnera el derecho fundamental a la igualdad “al no hacer extensivas las medidas adoptadas en el Decreto a los pueblos indígenas que trabajan el campo”.

Exequibilidad condicionada del art. 1º.

Grupo de estudiantes de la Universidad de los Andes

Las medidas contenidas en los artículos 1º y 3º de la Constitución carecen de idoneidad en

tanto son insuficientes para garantizar el mínimo vital e incrementar el nivel de bancarización de la población rural.

Exequibilidad condicionada de los arts. 1º y 3º

Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

Las medidas contenidas en los artículos 1º, 3º y 4º del Decreto no superan los juicios de conexidad material necesidad y no discriminación. Lo anterior, porque son insuficientes para garantizar el mínimo vital (art. 1) y permiten otorgar beneficios y auxilios económicos a intermediarios financieros y grandes productores agropecuarios (arts. 3 y 4).

Exequibilidad condicionada de los arts. 1º, 3º y 4º

Senadores Iván Cepeda y Feliciano Valencia

Las medidas contenidas en los artículos 1º, 3º y 5º no contienen un enfoque diferencial dirigido a beneficiar a la población campesina más vulnerable, pues (i) el incentivo económico es inferior incluso a un smlmv y, por lo tanto, no cubre bienes de primera necesidad; (ii) no existen políticas claras y protocolos para garantizar que el artículo 3º beneficie a los pequeños y medianos productores que más lo necesitan; y (iii) el artículo 5º excluye a las economías familiares del esquema de contratación.

Exequibilidad condicionada de los arts. 1º, 3º y 5º

Senadora Angélica Lozano

El artículo 3º del Decreto no supera los juicios de conexidad material y no discriminación, porque los recursos de las LEC no están siendo focalizados, por el contrario, se utilizan para financiar a los intermediarios financieros y no a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Exequibilidad condicionada del art. 3º

Dejusticia

El artículo 1º del Decreto es contrario al artículo 13 de la Constitución, en tanto que excluye

como beneficiarios del incentivo a los trabajadores agropecuarios que tienen entre 60-70 años y condiciona la entrega del incentivo al cumplimiento de la medida sanitaria de aislamiento preventivo obligatorio, lo que carece de razonabilidad.

Inexequibilidad parcial del art. 1º

Gobernadores del Pueblo Yukpa

Los decretos proferidos por el gobierno en desarrollo de la emergencia son contrarios a la Constitución, porque “son clara y altamente discriminatorios y racistas con el Pueblo Indígena Yukpa”.

Inexequibilidad de todo el Decreto

Procuraduría General de la Nación

El Decreto 486 de 2020 es compatible con la Constitución. Cumple con los requisitos formales y materiales que los decretos de desarrollo deben cumplir de acuerdo con la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

Exequibilidad

. CONSIDERACIONES

Competencia

Materia objeto de análisis y metodología de la decisión

34. Mediante el Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República decretó el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”. Dicho Decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020. En desarrollo de la declaratoria de emergencia, se expidió el Decreto Legislativo No. 486 de 2020, norma objeto de control de constitucionalidad automático en la presente sentencia.

35. El problema jurídico en el presente asunto es el siguiente: ¿El Decreto Legislativo 486 de 2020 cumple con las exigencias formales y materiales especificadas por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional para los decretos de desarrollo de los Estados de

Emergencia?

36. La Sala Plena resolverá el anterior problema jurídico con fundamento en el siguiente esquema:

i. (i) Reiterará la caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica.

ii. (ii) Determinará los fundamentos y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia.

iii. (iii) Presentará el contexto normativo, contenido y alcance del Decreto 486 de 2020.

iv. (iv) Verificará si el Decreto Legislativo sub examine cumple con las exigencias formales y materiales de los decretos de desarrollo y, por tanto, si es compatible con Constitución.

Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica

37. En sus artículos 212 a 215, la Constitución Política de 1991 regula los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución Política de 1991 estableció un complejo sistema de controles que pretende mantener “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

38. La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación constitucional, estatutaria, control político y judicial.

39. A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen

perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

40. En la actual Constitución no existe un evento preciso de calamidad derivado de los riesgos biológicos, como el que originó la declaratoria de la presente emergencia, derivada a su vez, en una pandemia de orden mundial. Así, el pensamiento del constituyente de 1991 de establecer un “Estado de Emergencia, Económica, Social (y ecológica) (y biológica)” tan solo tuvo un voto de aprobación siendo descartado este tipo de eventos. Es así, que la jurisprudencia constitucional armoniza las reglas jurisprudenciales que rigen al estado de excepción dentro del marco de la calamidad pública proveniente de causas naturales, tales como temblores, terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, sequias etc.; o de una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos” con las circunstancias propias de la emergencia desencadenada por el brote del COVID-19.

41. Así, desde la expedición de la Constitución Política se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica; (iii) desastres naturales; (iv) la revaluación del peso frente al dólar; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; (vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela.

42. El artículo 215 de la Constitución Política prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser: (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a

impedir la extensión de sus efectos. Asimismo, (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

43. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que:

i. (i) Examinará hasta por un lapso de treinta (30) días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas;

ii. (ii) Podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y,

iii. (iii) Se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ecológica

A. A. Consideraciones generales

44. Los estados de excepción son instituciones que deben responder a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado con el ejercicio de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional democrático es que esa competencia no sea arbitraria. La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como ha indicado este Tribunal obliga a

que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción y exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

B. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

45. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

Examen formal

Examen material

La suscripción del decreto legislativo por parte del Presidente de la República y todos sus ministros.

Juicio de finalidad. Toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a enervar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

La expedición del decreto legislativo debe darse en desarrollo del estado de excepción y durante los 30 días de su vigencia.

Juicio de conexidad material. Pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Dicha conexidad debe ser evaluada desde el punto de vista interno y externo.

La existencia de motivación.

Juicio de motivación suficiente. Complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia,

el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas.

En los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido solo determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

Juicio de ausencia de arbitrariedad. Tiene por objeto comprobar que las medidas: (i) no suspendan o vulneren desproporcionadamente derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Juicio de intangibilidad. Parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Juicio de no contradicción específica. Constata que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia.

Juicio de incompatibilidad. Exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

Juicio de necesidad. Implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de

excepción. Este análisis debe ocuparse de la necesidad fáctica y jurídica.

Juicio de proporcionalidad. Las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis y las restricciones a derechos y garantías constitucionales deben ser necesarias para lograr el retorno a la normalidad.

Juicio de no discriminación. Exige que las medidas adoptadas no involucren segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas.

Contexto normativo, contenido y alcance del Decreto 486 de 2020

A. Los efectos de la pandemia en la seguridad alimentaria y la producción agropecuaria

46. La coyuntura sanitaria generada por el COVID 19 tiene la potencialidad de impactar negativamente la seguridad alimentaria y afectar gravemente la producción agrícola en Colombia y en el mundo. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha advertido a los Estados que el mundo se expone a “una crisis alimentaria inminente, a menos que se adopten rápidamente medidas para proteger a los más vulnerables, mantener activas las cadenas mundiales de suministro de alimentos y mitigar los efectos de la pandemia en el sistema alimentario” . En particular, la FAO ha señalado que, en los meses de abril, mayo y junio de 2020, se esperan interrupciones en las cadenas de suministro de alimentos dado que las “restricciones de movimientos, así como el comportamiento primario de rechazo de los trabajadores, pueden impedir que los agricultores se dediquen a las tareas agrícolas y que los procesadores de alimentos -que manejan la gran mayoría de los productos agrícolas- se dediquen a la elaboración”.

47. Los impactos en la producción agropecuaria mundial afectan directamente al sector agropecuario nacional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó a la Corte que los impactos en el sector agropecuario en Colombia podrían ser mayores a los de otras economías. Los países en desarrollo “corren un riesgo especial ya que el COVID-19 puede

generar una reducción de mano de obra y afectar a los ingresos y medios de subsistencia, así como las formas de producción intensivas de mano de obra (agricultura, pesca, acuicultura)". Al respecto, precisó que la crisis generada por la pandemia podría generar los siguientes efectos:

a. (a) Encarecimiento de los insumos. La pandemia genera una "escasez de fertilizantes, medicamentos veterinarios y otros insumos". A su vez, esto podría redundar en un incremento en los "costos de producción de las actividades agropecuarias a causa del alza en el precio de los insumos, lo que afecta la productividad y rentabilidad de los productores colombianos". Esta información demuestra que, dado que la cadena de suministro en Colombia "se caracteriza por tener una larga cadena de comercialización", los pequeños y medianos productores agropecuarios que compran estos insumos "absorben los costos acumulados en los diferentes eslabones del proceso de distribución".

(b) Escasez de capital y dificultad de acceso a mecanismos de financiación. La coyuntura sanitaria ha causado "una escasez de capital para soportar el negocio agropecuario" porque los pequeños y medianos productores tienen una "alta necesidad de financiación externa". Sin embargo, los almacenes de insumos agrícolas no cuentan con recursos para responder a esta elevada demanda de financiación. A su turno, la dependencia de financiación por parte de los productores produce un "sobrecosto de los insumos asociados a las tasas de interés".

(c) La pérdida de empleo de los trabajadores agropecuarios. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO informaron que el "cierre de restaurantes y la menor frecuencia de compras en tiendas de comestibles reducen la demanda de productos frescos, lo que afecta a productores y proveedores". En particular, precisaron que esta reducción de empleo afecta especialmente a los trabajadores informales quienes se verán muy afectados "por la pérdida de empleo e ingresos en la recolección y el procesado".

48. Estos efectos adversos en la actividad económica de los productores agropecuarios y, en particular, de la población campesina más vulnerable, podrían afectar la seguridad alimentaria del país. De acuerdo con las cifras más recientes la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC) produce más del 70% de los alimentos del país y aporta entre el 40% y el 60% del valor de la producción. Además, sus sistemas productivos "cubren más del 60% de la superficie agropecuaria siendo el primer generador de empleo rural, además

de tener un papel invaluable en términos de conservación de la agrobiodiversidad y como guardiana de las costumbres y tradiciones culturales”.

B. El Decreto Legislativo 486 de 2020 como instrumento para mitigar los efectos de la pandemia en el sector agropecuario

49. Con el objeto de mitigar los efectos de la pandemia en el sector agropecuario y apoyar a la población de trabajadores agropecuarios que se han visto especialmente afectados por la emergencia económica, el Presidente de la República expidió el Decreto 486 de 2020. La expedición de este Decreto persigue beneficiar a los trabajadores del campo que puedan verse afectados por la emergencia y permitir “la continuidad de las actividades productivas (...) del campo” y, de esa forma, garantizar “el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional”.

50. Para cumplir con dichas finalidades, el Decreto instituye cinco medidas de carácter económico, financiero y contractual: (i) faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para otorgar un incentivo económico a trabajadores y productores agropecuarios mayores de 70 años (art. 1º); (ii) faculta al Banco Agrario de Colombia y a FINAGRO para celebrar acuerdos de recuperación y compra de cartera de pequeños y medianos productores (art. 2º); (iii) faculta a la CNCA para crear LEC que cubran costos y gastos asociados a las operaciones de crédito agropecuario; (iv) adiciona el artículo 2 de la Ley 302 de 1996 de manera que el FONSA pueda ejercer sus facultades de intervención en favor de los productores agropecuarios afectados por la pandemia; y (v) faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para contratar directamente ciertas actividades y logística tendientes a garantizar la seguridad alimentaria. A continuación, la Corte define el alcance general de cada una de estas medidas.

51. El artículo 1º establece que “[e]l Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá generar un incentivo económico a aquellos trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que tengan aislamiento obligatorio en el marco de las causas que originaron la Emergencia Económica, Social y Ecológica y que no estén cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional, con el fin de contribuir a sus ingresos necesarios para subsistencia”. Como puede verse, en esta disposición el Gobierno (a) creó un incentivo en favor de los

trabajadores y productores agropecuarios más vulnerables desde el punto de vista sanitario y económico y fijó las condiciones generales para su otorgamiento; y (b) facultó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para reglamentar los mecanismos específicos de escogencia, priorización, focalización y entrega del incentivo.

52. Una lectura del artículo 1º en conjunto con la parte motiva del Decreto y los Informes de respuesta a los autos de pruebas remitidos por la Secretaría Jurídica de la Presidencia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural permiten identificar la población beneficiaria, el monto individual y periodicidad en la entrega del incentivo y el valor total de los recursos que se requieren para ejecutarlo. En efecto, el artículo 1º establece expresamente que la población beneficiaria del incentivo está compuesta por los trabajadores agropecuarios que cumplan con tres condiciones: (i) ser mayores de 70 años; (ii) que “tengan aislamiento obligatorio”; y (iii) no están cubiertos por algún beneficio del Gobierno Nacional. Además, en el considerando 27 del Decreto, el Gobierno expuso que el incentivo tendría “un valor cercano a los \$80.000” y sería entregado a aproximadamente “500.000 adultos habitantes rurales aproximadamente que no reciben beneficios” del Gobierno Nacional. En el mismo sentido, en los Informes de respuesta a los autos de pruebas, el Gobierno precisó que se estimaba que la población beneficiaria del incentivo ascendería a aproximadamente 500.000 personas dado que, de acuerdo con la información que reposaba en las bases de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), este era el número de trabajadores agropecuarios mayores de 70 años que no estaban cobijados por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Igualmente, informó que el incentivo sería entregado durante dos meses y, por ello, se estimaba que el valor total de los recursos necesarios para financiar estos subsidios ascendía a \$80.000 millones aproximadamente.

53. De otro lado, el artículo 1º establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “podrá” generar este incentivo. En este sentido, esta disposición faculta a esta cartera para reglamentar los mecanismos específicos de priorización, focalización y entrega del incentivo de conformidad con las condiciones generales previstas en el Decreto. El Gobierno informó que para la escogencia de los beneficiarios se aplicarían los siguientes criterios:

a. (a) Criterio demográfico. Solo serían beneficiarios aquellos trabajadores agropecuarios mayores de 70 años “que habitan centros poblados o área rural dispersa”. El DNP se encargaría de la identificación de esta población a partir de la información que reposa en el

SISBEN.

(b) Criterios económicos. Los trabajadores agropecuarios deberán estar en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, de acuerdo con la información obtenida por el DNP. Además, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aclaró que los “beneficios del Gobierno nacional” a los que se refiere el artículo 1º son aquellos auxilios que los trabajadores agropecuarios reciben de los siguientes programas sociales ordinarios de apoyo a la población vulnerable: (i) Familias en Acción; (ii) Protección Social al Adulto Mayor, y (iii) compensación del impuesto sobre las ventas (IVA). Por lo tanto, uno de los criterios económicos para escoger los trabajadores agropecuarios que recibirán el incentivo, es no ser beneficiario de los auxilios y subsidios que estos programas otorgan.

(c) Criterios de priorización territorial. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural construyó un indicador de priorización territorial con el objeto de focalizar los recursos en aquellas zonas del país que tengan: (i) una mayor cantidad de productores agropecuarios de más de 70 años; (ii) mayores índices de ruralidad; (iii) un mayor porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria; (iv) una mayor afectación del abastecimiento como resultado de barreras de acceso terrestre; y (v) un mayor porcentaje de riesgo de pérdida de cosecha por problemas asociados a la disponibilidad de mano de obra.

54. En síntesis, la Corte observa que el artículo 1º (i) crea un incentivo económico en favor de los trabajadores y productores agropecuarios mayores de 70 años y fija las condiciones generales para su otorgamiento; y (ii) faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para reglamentar y diseñar los mecanismos específicos de escogencia, priorización, focalización y entrega de dicho incentivo.

ii. (ii) Artículo 2 - Facultad del Banco Agrario y FINAGRO para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera.

55. El artículo 2º del Decreto sub examine faculta al Banco Agrario de Colombia y a FINAGRO para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera -que podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora y quitas de capital- a favor “de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito”.

56. El objeto del Banco Agrario consiste en “financiar, en forma principal pero no exclusiva,

las actividades relacionadas con las actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales”. Por su parte, FINAGRO tiene como función principal “promover el desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión a través del redescuento o fondeo global o individual que les hagan las entidades bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas”.

57. En estos términos, la medida contenida en el artículo 2º permite al Banco Agrario y a FINAGRO brindar un alivio económico a las obligaciones financieras de los pequeños y medianos productores afectados por la pandemia que les permita contar con liquidez durante la emergencia.

() Artículo 3 - Facultad de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para crear LEC.

59. La CNCA es “el organismo rector de financiamiento y el manejo de los riesgos del sector agropecuario”. Está integrada por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (quien preside), el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Banco de la República y el Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural. El artículo 3º no establece específicamente cuáles son “los costos y gastos asociados a las operaciones de crédito agropecuario” que se podrán cubrir. Sin embargo, en el considerando 30 del Decreto, el Gobierno explicó que estas LEC subsidiarían principalmente dos rubros: (i) las “comisiones del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG”, y (ii) el “porcentaje de comisiones financieras para el acceso a la Línea Especial de Crédito -LEC- del forward con anticipo”.

60. El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) es un fondo que tiene por objeto “servir como fondo especializado para garantizar los créditos y operaciones financieras destinados a financiar proyectos del sector agropecuario, pesquero, de la acuicultura, forestal, y rural en general”. La Secretaría Jurídica de la Presidencia informó a la Corte que la garantía de cada uno de los créditos agropecuarios genera una comisión porcentual sobre el monto del crédito en favor del FAG que los productores agropecuarios deben pagar. En particular, (i) los créditos a pequeños productores generan una comisión del 1.5% del monto del crédito; y (ii) los créditos a medianos productores una comisión del 3%.

61. Las operaciones o contratos forward, por su parte, son operaciones en las cuales un comprador (intermediario financiero) adquiere unos bienes o commodities representados por

un certificado de depósitos de mercancías (CDM) de un vendedor (productor agropecuario). El productor agropecuario se obliga a entregar los bienes en una fecha determinada a cambio de un anticipo que el comprador entrega con el objeto de que el productor pueda cubrir los costos necesarios para entregar los bienes o commodities. Al cumplimiento del término pactado, el vendedor debe pagar el anticipo al que se le aplica una determinada tasa de interés. De esta forma, la participación de un productor en las operaciones forward genera costos relacionados con el anticipo, la tasa de interés y las comisiones financieras de los intermediarios.

62. En estos términos, la medida contenida en el artículo 3º tiene por objeto facultar a la CNCA para crear LEC en las que (i) un porcentaje diferencial de las comisiones del FAG; y (ii) un porcentaje de los costos y comisiones de los intermediarios financieros que los productores agropecuarios deben pagar para acceder a financiamiento mediante operaciones forward en la Bolsa Mercantil, puedan ser subsidiadas por el Estado. Para la ejecución de esta LEC, el Gobierno informó que “se requeriría un estimado de recursos por valor de \$172.205 millones, con lo cual se espera beneficiar a más de 280.000 productores”.

() Artículo 4 - adiciones al artículo 2 de la Ley 302 de 1996

63. El artículo 4º introduce dos adiciones al artículo 2º de la Ley 302 de 1996. Primero, agrega el literal (e) con el objeto de facultar al FONSA para adquirir de los intermediarios financieros la cartera de los pequeños y medianos productores agropecuarios beneficiarios de la Ley 302 de 1996 que se hayan visto afectados por la emergencia. El FONSA es un fondo cuenta especial separado de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y administrado por FINAGRO, cuyo objetivo es “otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas”, cuando, en desarrollo de dichas actividades, se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2º de la Ley 302 de 1996. Este artículo establece que el FONSA podrá otorgar dichos apoyos económicos y ejercer sus facultades de intervención únicamente en 4 eventos: (i) una situación de tipo extremo climatológico; (ii) problemas fitosanitarios o plagas; (iii) notorias alteraciones del orden público; y (iv) caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional. Así, el artículo 4º del Decreto Legislativo sub examine adiciona una causal a este artículo que habilita al FONSA a ejercer sus facultades de intervención en favor de los

productores agropecuarios que se hayan visto afectados por la Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto 417 de 2020.

64. Segundo, el artículo 4º del Decreto 486 de 2020 adiciona el párrafo 2º al artículo 2 de la Ley 302 de 1996. Este párrafo prevé que el término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios que sean sujetos de los alivios financieros del FONSA con ocasión de la emergencia, será de 15 días. Esta medida establece una excepción (reducción) al término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos. En efecto, el artículo 3º del Decreto 2952 de 2010, que reglamenta el artículo 13 de la Ley 1226 de 2008, dispone que “en caso de mora inferior a dos (2) años, el término de permanencia de la información negativa no podrá exceder el doble de la mora. Para los demás eventos, el término de permanencia de la información negativa será de cuatro (4) años contados a partir de la fecha en que la mora se extinga por cualquier modo”.

() Artículo 5 - facultad de contratación directa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

65. El artículo 5º habilita a esta cartera para que, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, contrate de manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, así como todo lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector. Igualmente, establece que la contratación de dichas actividades y logística deberá hacerse con “las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad Fiduciaria del sector agropecuario”.

66. En síntesis, el alcance general de las anteriores medidas se resume así:

Artículo

Síntesis

Art. 1 - Incentivo económico a trabajadores y productores agropecuarios mayores de 70 años

Esta norma faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para otorgar un incentivo

económico focalizado, por un monto de \$80.000 pesos, durante dos meses, a aquellos productores agropecuarios que (i) se ven especialmente afectados por la emergencia económica dada su mayor propensión al contagio de COVID-19; (ii) están cobijados en abstracto por la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social; y (iii) se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica.

Art. 2 – Facultad del Banco Agrario y FINAGRO para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera

Este artículo otorga a dos entidades estatales especializadas que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, la facultad de celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera con pequeños y medianos productores que se hayan visto afectados por la pandemia. De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la escogencia de los beneficiarios de estas medidas FINAGRO y el Banco Agrario (i) harán un análisis individualizado de la cartera del solicitante; (ii) evaluarán los rangos de mora de cada productor; y (iii) verificarán la existencia de un acuerdo de pago anterior al momento de solicitar el beneficio.

Faculta a la CNCA para crear LEC que permitan subsidiar (i) las comisiones del FAG, y (ii) las comisiones financieras para el acceso a la Línea Especial de Crédito -LEC- del forward con anticipo.

Art. 4 – adiciones al artículo 2 de la Ley 302 de 1996

Adiciona (i) el literal e) para que el FONSA pueda adquirir de los intermediarios financieros la cartera de los productores agropecuarios beneficiarios de la Ley 302 de 1996 que se hayan visto afectados por la emergencia y (ii) un segundo párrafo que tiene como efecto reducir el término máximo de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de aquellos productores agropecuarios que sean beneficiarios de las medidas de intervención que el FONSA tome con ocasión de la emergencia.

Art. 5 – facultad de contratación directa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que contrate de manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad

alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, entre otros.

Artículo 6º - vigencia

Establece que el Decreto “rige a partir de su publicación”.

67. A continuación, la Sala Plena pasa a analizar si el Decreto Legislativo 486 de 2020 y, en particular, cada una de las medidas descritas, cumplen con las exigencias formales y materiales a que están sujetos los decretos de desarrollo proferidos en el marco de un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, según la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

Análisis de las exigencias formales y materiales del Decreto Legislativo 486 de 2020

A. A. Cumplimiento de las exigencias formales

68. El Decreto Legislativo 486 de 2020 cumple con las exigencias formales. Primero, fue suscrito por el Presidente y todos sus ministros. Segundo, fue dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el Estado de Emergencia. En efecto, el Decreto Legislativo 417 de 2020 dispuso que “[...] el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional”. Para cumplir con dichos objetivos, el Gobierno expidió el Decreto Legislativo sub examine, que establece expresamente en su encabezado que fue proferido “en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”. Tercero, el Decreto Legislativo 486 de 2020 fue expedido el 27 de marzo de 2020, es decir dentro del término de vigencia de la emergencia. Por último, el Decreto está debidamente motivado. Como se expondrá en las secciones siguientes, los considerandos exponen las razones que fundamentaron su expedición, la necesidad y finalidad de cada una de las medidas y la relación que estas tienen con la mitigación de los efectos económicos que el COVID 19 genera en el sector agropecuario.

B. Cumplimiento de las exigencias materiales

i. (i) Juicios de conexidad material externa y finalidad

69. El Decreto Legislativo 486 de 2020 supera los juicios de conexidad material externa y finalidad, porque (i) guarda una relación directa con las causas de la perturbación que dieron lugar a la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020; y (ii) cada una de las medidas adoptadas están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

70. En el Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional señaló expresamente que el escalamiento del brote de Coronavirus COVID-19 podía generar graves impactos económicos en la producción de alimentos, y como resultado de ello, afectar la seguridad alimentaria del país. Por esa razón, anunció que era preciso tomar medidas tendientes a “[...] garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional [...]”. A dichos efectos, el Gobierno expidió el Decreto 486 de 2020, el cual, de acuerdo con su parte considerativa, tiene por finalidad explícita “beneficiar a los trabajadores del campo que puedan verse afectados por la Emergencia económica, social y ecológica” con el objeto de permitir “la continuidad de las actividades productivas (...) del campo”. De esa forma, durante la emergencia, pretende garantizar el “funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional”.

71. Para cumplir con dichas finalidades el Decreto 486 de 2020 adoptó cinco (5) medidas de carácter económico, financiero y contractual que, como se expone a continuación, están directa y específicamente encaminadas a (i) mitigar los impactos económicos que la perturbación que dio lugar a la declaratoria de la emergencia podría generar en el sector agropecuario, específicamente en los productores agropecuarios más vulnerables desde el punto de vista sanitario y económico; y (ii) garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional.

72. La medida prevista en el artículo 1º satisface los juicios de conexidad material externa y finalidad. La Corte encuentra que el otorgamiento de un incentivo económico a trabajadores y productores agropecuarios mayores de 70 (art. 1) es una medida directa y específicamente encaminada a mitigar la extensión de los impactos económicos que la emergencia causa a trabajadores agropecuarios que se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad. En efecto, los productores mayores de 70 años destinatarios del incentivo: (i) se encuentran en especial situación de vulnerabilidad sanitaria dado que son “la población más vulnerable

frente al Coronavirus COVID 19”; (ii) con ocasión de la medida sanitaria de aislamiento preventivo obligatorio, no pueden desarrollar con normalidad las labores ordinarias de producción de alimentos de las cuales ordinariamente deriva su sustento; y (iii) no se encuentran cubiertos por ningún subsidio ordinario del Gobierno. En este sentido, el otorgamiento del incentivo está destinado a brindarle un auxilio económico a esta población que contribuya, por lo menos en algún grado, a garantizar su subsistencia durante la emergencia.

73. La medida adoptada en el artículo 2º satisface los juicios de conexidad material externa y finalidad. La medida de alivio financiero dispuesta en el artículo 2º del Decreto Legislativo, contribuye a impedir la extensión o agravación de los impactos económicos que la emergencia genera en los pequeños y medianos productores agropecuarios que tienen obligaciones financieras vencidas. Como se expuso (fundamento 47 supra) la crisis generada por el COVID-19 reduce la rentabilidad de la producción de alimentos y genera escasez de capital en el sector agropecuario. En estos términos, la facultad otorgada al Banco Agrario y FINAGRO para que estas entidades puedan celebrar acuerdos de recuperación y compra de cartera está destinada a que los pequeños y medianos productores reciban “un alivio en su nivel de endeudamiento, brindando cierta liquidez y tranquilidad económica que permitirán continuar con su actividad productiva, minimizando el desempleo rural y garantizando la producción alimentaria para el territorio colombiano”.

74. La medida prevista en el artículo 3º satisface los juicios de conexidad material externa y finalidad. La facultad de la CNCA de crear LEC que cubran costos y gastos asociados al crédito agropecuario es una medida directa y específicamente encaminada a mitigar uno de los efectos económicos que la emergencia genera en el sector agropecuario, a saber: la escasez de capital y la dificultad a la que se enfrentan los productores agropecuarios para acceder a mecanismos de financiación (fundamento 47 supra). En estos términos, esta medida: (i) reduce el costo de acceso al crédito; (ii) facilita el acceso de pequeños y medianos productores agropecuarios a mecanismos de financiamiento; y (iii) como resultado de lo anterior, fomenta la “reactivación y continuidad de su actividad económica”.

75. Algunos intervinientes consideran que esta medida no supera los juicios de conexidad material y finalidad porque está dirigida a subsidiar a los intermediarios financieros que

participan en las operaciones forward de productos agropecuarios en calidad de compradores. Al respecto, argumentan que la Resolución 4 de 2020, mediante la cual la CNCA ejerció la facultad dispuesta en el artículo 3º del Decreto sub examine, establece que los intermediarios financieros recibirán el dinero correspondiente al subsidio especial a la tasa de interés y el subsidio adicional para cubrir un porcentaje de las comisiones asociadas a la operación de crédito. Los intermediarios financieros no son productores agropecuarios, ni contribuyen a garantizar la seguridad alimentaria. Tampoco son sujetos de especial protección que se hayan visto afectados por la pandemia. Por lo tanto, en criterios de los intervinientes, una medida destinada a favorecerlos carece de toda justificación y no guarda ninguna relación con la declaratoria de emergencia.

76. La Corte discrepa de la argumentación de los intervinientes. El artículo 3º no está destinado a beneficiar a los intermediarios financieros. Por el contrario, la medida está destinada a brindar liquidez a los pequeños y medianos productores que se han visto afectados por la crisis. Esta conclusión encuentra soporte en las siguientes cuatro razones:

77. Primero. La disposición sub examine es el artículo 3º del Decreto 486 de 2020, no la Resolución 4 de 2020 de la CNCA -mediante la cual esta entidad ejerció la facultad prevista en el citado artículo 3º-. Este artículo 3º dispone de manera explícita que las líneas de crédito se crearán “para los productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Los intermediarios financieros no están incluidos en el ámbito normativo personal de esta disposición. Asimismo, el considerando 31 del Decreto precisa que la LEC está destinada a beneficiar y brindar apoyo de liquidez a “los trabajadores del campo que puedan verse afectados por la Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

79. Tercero. El control de legalidad de la Resolución 4 de 2020 debe ser ejercido por el Consejo de Estado. En efecto, el artículo 20 de la LEEE establece que “las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”. La Resolución 4 de 2020 fue proferida por la CNCA, que es una autoridad nacional, por lo tanto, su control automático de legalidad corresponde al Consejo

de Estado, no a la Corte Constitucional.

80. Cuarto. De una eventual destinación indebida de los recursos de que versa el Decreto sub examine, por parte de quienes participen en la operación forward, no se sigue la inexecutable del artículo 3º. El control de la ejecución de los recursos citados es una función que corresponde a los órganos de control competentes y a la Fiscalía General de la Nación quienes deberán ejercer sus competencias de manera rigurosa con el objeto de verificar que los recursos que se utilicen para financiar estas LEC en efecto se destinen a quienes son sus beneficiarios.

81. La Corte concluye entonces que, en abstracto, el artículo 3º prevé una medida directa y específicamente encaminada a mitigar los efectos de la emergencia, en tanto permite que pequeños y medianos productores con dificultades de acceso al sistema financiero formal puedan acceder a mecanismos de financiación alternativos de bajo costo que les brinden liquidez y les faciliten la reactivación de su actividad económica.

82. La medida contenida en el artículo 4º satisface los juicios de conexidad material externa y finalidad. El artículo 4º está directa y específicamente encaminado a impedir la extensión de los impactos económicos que la emergencia genera en los pequeños y medianos productores agropecuarios que tienen obligaciones financieras vencidas. En efecto, la compra del FONSA a los intermediarios financieros de la cartera de los pequeños y medianos productores que se hayan visto afectados por la emergencia constituye un alivio financiero al nivel de endeudamiento de estos productores y les otorga liquidez. Asimismo, la reducción del término de permanencia de la información financiera negativa facilita que puedan acceder al crédito y de esa forma reactiven su actividad económica con mayor facilidad.

83. Uno de los intervinientes considera que esta medida carece de conexidad material por cuanto permitiría, por lo menos en algunos eventos, que el FONSA otorgue los citados alivios financieros a “grandes productores”. Argumenta que el artículo 1º de la Ley 302 de 1996 establece que los beneficiarios de esa ley son (i) los pequeños y medianos productores; y (ii) los “titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica”. Al respecto señala que de acuerdo con el numeral 1.1 del capítulo Tercero, Título primero del Manual de servicios de FINAGRO, el titular y responsable del esquema de crédito asociativo “es la Asociación, Cooperativa y/o Organización del sector solidario que vincule pequeños,

medianos y/o grandes productores". En este sentido, concluye que la adición que el artículo 4º hace, permitiría al FONSA beneficiar a los grandes productores que formen parte de los esquemas de crédito asociativo, a pesar de que estos no se han visto afectados por la pandemia y, por tanto, no precisen un apoyo focalizado por parte del Gobierno.

84. La Corte no comparte este análisis por dos razones, a saber: (i) el artículo 1º de la Ley 302 de 1996 especifica que los titulares o integradores de esquemas de crédito son beneficiarios de esta ley, pero solo "en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores" (subrayado fuera del texto). Así, en ejercicio de las facultades de intervención previstas en la Ley 302 de 1996, el FONSA sólo podrá beneficiar a los pequeños y medianos productores. En estos términos, el hecho de que estos titulares de esquemas de crédito puedan vincular a grandes productores, no quiere decir que estos últimos puedan verse beneficiados por la intervención del FONSA, precisamente porque el artículo 1º de la Ley 302 de 1996 lo impide.

85. De otro lado, (ii) aún si en gracia de discusión se aceptara que la Ley 302 de 1996 sí permite que el FONSA beneficie, por lo menos indirectamente, a grandes productores en situaciones de normalidad, una interpretación sistemática del artículo 4º del Decreto 486 de 2020 con sus considerandos, permite concluir que este solo faculta al FONSA para que, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, intervenga la cartera de pequeños y medianos productores que se han visto afectados por la crisis. En efecto, el considerando 33 del Decreto especifica quiénes son los beneficiarios de la medida contenida en el artículo 4º, al señalar que "es necesario adicionar dentro de las causales de que trata el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, una que establezca la presente Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que permita la intervención del FONSA a los pequeños y medianos productores que se han visto afectados en sus ingresos a raíz de la emergencia. Lo anterior, permitirá a la Junta Directiva del FONSA considerar medidas en torno a la cartera agropecuaria de pequeños y medianos productores que se han visto afectados" (subrayado fuera del texto). De la misma forma, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en respuesta al auto de pruebas del 27 de abril de 2020, precisó que los beneficiarios de la intervención del FONSA con ocasión de la pandemia serían únicamente los pequeños y medianos productores. De esta forma, el Decreto 486 de 2020 no permite que el FONSA intervenga la cartera de grandes productores. Una acción semejante representaría

una desviación de la finalidad del presente Decreto y daría lugar a activar los respectivos controles judiciales, disciplinarios y fiscales.

86. Por estas razones, la Sala Plena encuentra que la medida contenida en el artículo 4º del Decreto objeto de estudio solo está destinada a pequeños y medianos productores. En ese sentido, está directa y específicamente encaminada a impedir la extensión o agravación de los efectos de la pandemia en un sector de la población que se ha visto afectado especialmente por la emergencia.

87. La medida adoptada en el artículo 5º satisface los juicios de conexidad material externa y finalidad. Por último, la facultad otorgada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para “contratar de manera directa” está específicamente encaminada a superar los efectos de la pandemia en la producción agropecuaria. En efecto, esta facultad tiene por objeto que esta entidad pueda responder de manera rápida y eficaz a los diversos impactos que la pandemia genere en el sector agropecuario; y de esa forma, garantice eficazmente la seguridad alimentaria en el país.

88. Es importante anotar que algunos de los intervinientes argumentaron que esta medida no satisface los juicios de conexidad y finalidad en tanto la contratación de estas actividades y logística podría haberse hecho “a través de contratación directa con organizaciones campesinas y étnicas, al abastecimiento alimentario nacional, aprovechando, además, las capacidades adquiridas en la producción y transformación de productos agropecuarios en el marco de la implementación de los puntos 1 y 4 del Acuerdo Final de Paz, es decir, respaldar las iniciativas productivas de las zonas PDET, PNIS, de los ETCRs, entre otras”.

89. La Corte discrepa de la posición de los intervinientes porque está fundada en consideraciones de conveniencia y no de constitucionalidad. Es cierto que la contratación de las actividades previstas en el artículo 5º podía haberse hecho con organizaciones campesinas y étnicas. Sin embargo, ello no supone que la contratación mediante entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad Fiduciaria del sector agropecuario, sea una medida que carezca de idoneidad y no contribuya a impedir la extensión o agravación de los efectos de la pandemia. Por el contrario, como se expondrá al llevar a cabo el análisis de proporcionalidad, la Corte encuentra que estas entidades cuentan con la infraestructura y la capacidad técnica y

económica necesaria para administrar adecuadamente recursos públicos en el marco de la emergencia y, de esa forma, contribuir a garantizar la seguridad alimentaria.

90. Por las razones expuestas, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 486 de 2020 supera los juicios de conexidad material externa y finalidad.

() Juicios de conexidad material interna y motivación suficiente

91. El Decreto Legislativo 486 de 2020 supera los juicios de conexidad material interna y motivación suficiente en tanto (i) las medidas ordenadas en la parte resolutive guardan una relación directa y específica con los considerandos del Decreto; y (ii) en los considerandos, el Gobierno motivó suficientemente la adopción de tales medidas.

92. En efecto, cada una de las medidas de apoyo económico y financiero a los trabajadores agropecuarios dispuestas en los artículos 1-5 del Decreto sub examine desarrollan tres mandatos constitucionales que, de acuerdo con las consideraciones del Decreto, sirvieron de fundamento para su expedición: (i) el acceso de los trabajadores agrarios a la comercialización de sus productos (art. 64 de la CP); (ii) la especial protección y desarrollo prioritario de las actividades agrarias (art. 65 de la CP); y (iii) el acceso especial al crédito agropecuario (art. 66 de la CP). De otro lado, como se evidencia en el siguiente cuadro, en los considerandos del Decreto el Gobierno expuso las razones específicas que justifican la adopción de cada una de los incentivos y alivios:

Medida

Justificación de los considerandos del Decreto Legislativo

Art. 1. Incentivo económico a trabajadores mayores de 70 años.

Establecen que: (i) “las personas adultas mayores de 70 años es la población más vulnerable frente al coronavirus COVID 19” y por ello el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para esta población; (ii) de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, existe una población de aproximadamente 500.000 trabajadores rurales mayores de 70 años que “no están cubiertos por algún beneficio del Gobierno Nacional”; y (iii) como consecuencia de lo anterior, “es necesario crear un incentivo económico por un valor cercano a \$80.000”. La Corte encuentra

que estas consideraciones justifican suficientemente la adopción del incentivo económico dispuesto en el artículo 1º del Decreto.

Art. 2. Facultad del Banco Agrario de Colombia y Finagro para realizar acuerdos de recuperación y pago de cartera.

Señalan que con el fin de aliviar la carga financiera de aquellos trabajadores y productores del campo que resulten afectados por la emergencia “es necesario generar instrumentos financieros mediante los cuales los establecimientos de crédito del Sector Agropecuario puedan celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera vencida, normalizada o castigada, los cuales podrán incluir: (i) la condonación de intereses corrientes; (ii) la condonación de intereses de mora; y (iii) quitas de capital”. La Corte encuentra que estas consideraciones justifican suficientemente la facultad otorgada al Banco Agrario y FINAGRO para realizar acuerdos de recuperación y pago de cartera con los pequeños y medianos productores.

Art. 3. Facultad para que las LEC que cree la CNCA cubran costos y gastos financieros asociados a las operaciones de crédito agropecuario.

Indican que con el fin de apoyar a los trabajadores del campo que se vean afectados por la emergencia es necesario que la CNCA pueda cubrir “no solo la tasa de interés sino adicionalmente los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario, entre los que se encuentran principalmente (i) las comisiones del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- estimadas en un valor de 24.326 millones; y (ii) el porcentaje de comisiones financieras para el acceso a la Línea Especial de Crédito -LEC-del forward con anticipo”. La Corte advierte que estas consideraciones justifican suficientemente la facultad otorgada a la CNCA para crear LEC que permitan cubrir costos y gastos asociados al crédito agropecuario.

Art. 4. Adiciones al artículo 2 de la Ley 302 de 1996 para (i) facultar al FSA para adquirir cartera; y (ii) reducir el término de permanencia de información negativos en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios.

Determinan que dada la situación ocasionada por la propagación del COVID-19, “es necesario adicionar dentro de las causales de que trata el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, una que

(...) permita la intervención del FONSA a los pequeños y medianos productores que se han visto afectados en sus ingresos a raíz de la emergencia”. Lo anterior con el objeto de que la Junta Directiva del FONSA pueda “considerar medidas en torno a la cartera agropecuaria”. La Corte encuentra que estas consideraciones justifican suficientemente la facultad otorgada al FONSA para comprar la cartera de los pequeños y medianos productores afectados por la emergencia. De la misma forma, la reducción del término de permanencia de la información financiera negativa está directamente encaminada a facilitar el acceso al crédito agropecuario con el objeto de que los productores afectados puedan continuar y/o reactivar su actividad económica.

Art. 5. Habilitación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para acudir al mecanismo de contratación directa

El Decreto Legislativo 417 de 2020 señaló que “con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno Nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia”. Por su parte, los considerandos del Decreto Legislativo sub examine establecen que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, por lo cual es necesario que esa cartera ministerial pueda contratar de manera directa la logística y actividades que le permitan cumplir dicha función”. La Corte encuentra que estas consideraciones justifican suficientemente la facultad otorgada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para acudir al mecanismo de contratación directa.

93. Por las razones expuestas, la Corte concluye que el Decreto 486 de 2020 satisface los juicios de conexidad material interna y motivación suficiente.

() Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad

94. El Decreto 486 de 2020 supera los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad,

porque todas las medidas que adopta tienen un contenido exclusivamente económico, financiero y contractual, y, por lo tanto, (i) no afectan, limitan, suspenden ni vulneran ningún derecho fundamental ni derecho “intangibles” reconocido en la Constitución o en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; (iii) no suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

() Juicio de no contradicción específica

95. El Decreto 486 de 2020 supera el juicio de no contradicción específica, dado que las medidas que prevé (i) no contrarían de manera directa la Constitución o los tratados internacionales, (ii) no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; y (iii) no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, al prever alivios económicos y financieros al sector agropecuario y, en particular, a los pequeños y medianos productores afectados por la pandemia, la Corte observa que el Decreto desarrolla los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 64 a 66 de la Constitución.

96. Ahora bien, las medidas contenidas en los artículos 1 al 4 permiten que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario, FINAGRO y el FONSA otorguen auxilios, subsidios, alivios o incentivos a particulares. En este entendido, la Corte considera necesario explicar en detalle por qué estas medidas no contrarían el artículo 355 de la Constitución Política.

97. El artículo 355 establece que “[n]inguna de las ramas u órganos del poder público, podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”. La jurisprudencia constitucional, sin embargo, ha señalado que esta prohibición no es absoluta. Por el contrario, la Constitución permite que se otorguen auxilios, donaciones, subsidios, incentivos, o subvenciones a particulares sin contraprestación alguna, en ciertos eventos y sujeto al cumplimiento de requisitos específicos.

98. En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que es posible otorgar subsidios o incentivos a particulares en tres eventos. Primero, en aquellos casos en los que el incentivo o subsidio tiene “una finalidad estrictamente altruista y benéfica dirigida a alentar una actividad de interés público, a través de entidades sin ánimo de lucro”. Segundo, en aquellos

eventos en los que el otorgamiento del subsidio se deriva de la facultad de intervención del Estado en la economía (Art. 334 C.P.) y, en consecuencia, se orienta “al estímulo de una determinada actividad económica que debe tener un retorno o beneficio para la sociedad en su conjunto”. Tercero, cuando el incentivo o auxilio se fundamenta en un precepto constitucional que lo autoriza de manera expresa, “en orden a garantizar condiciones de acceso a bienes y servicios básicos de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos dentro de la sociedad” o apoyar actividades que la Constitución “directamente considera dignas y merecedoras de apoyo” tales como como la ciencia y la tecnología (art. 71 de la CP), los servicios públicos (art. 368 de la CP) y la producción agropecuaria (art. 64-65 de la CP).

99. Además de estos eventos ordinarios, la jurisprudencia ha señalado que, en estados de emergencia, “el Gobierno Nacional tiene permitido conceder subsidios más allá de lo previsto en la legislación pertinente y focalizarlos a la población afectada por los hechos que dan lugar a una emergencia económica, social o ecológica”. Así, en la Sentencia C-465 de 2017, la Corte declaró exequible el subsidio temporal para los servicios públicos de energía eléctrica y gas por redes, dispuesta en el Decreto de 734 de 2017 a favor de los usuarios afectados por la avalancha del 31 de marzo de 2017 en Mocoa. Asimismo, en la Sentencia C-703 de 2015, la Corte declaró exequible un decreto de emergencia que incluía la asignación prioritaria de subsidios — en ese caso subsidios de vivienda — a la población afectada por la crisis fronteriza con Venezuela. En fin, y de particular importancia para este caso, en la Sentencia C-300 de 2011 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 4828 del 29 de diciembre de 2010, que tenía como propósito establecer instrumentos financieros y de asignación de recursos que permitieran la recuperación del sector rural afectado por el fenómeno de la niña. En particular, este decreto facultaba al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para ejecutar los siguientes instrumentos financieros especiales: líneas especiales de crédito, incentivos consistentes en abonos a los saldos de créditos para financiar las obras y garantías a los créditos que facilitarían el Fondo Agropecuario de Garantías.

100. Las medidas previstas en los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del Decreto sub examine no contrarían el artículo 355 de la Constitución. El otorgamiento de los subsidios, alivios y auxilios que prevén se ajusta a los criterios y requisitos que la jurisprudencia ha establecido para que estos sean conformes con la Constitución. Lo anterior, porque (i) están destinados a

los trabajadores agropecuarios, quienes son sujetos de especial protección constitucional de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte; (ii) constituyen un desarrollo del artículo 66 de la Carta Política que establece de manera expresa que el gobierno debe fomentar el acceso al crédito agropecuario; y (iii) constituyen estímulos económicos a los trabajadores agropecuarios para que estos mantengan su actividad productiva y, de esta forma, contribuyan a la realización de un fin de interés general: la garantía de la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios durante la pandemia.

101. Por estas razones, la Corte concluye que el Decreto 486 de 2020 satisface el juicio de no contradicción específica.

() Juicios de necesidad e incompatibilidad

102. El Decreto Legislativo 486 de 2020 supera los juicios de necesidad e incompatibilidad. La Sala Plena considera que el Gobierno no incurrió en un error manifiesto al valorar la utilidad de cada una de las medidas previstas en la parte resolutive. Por el contrario, estas medidas son idóneas y contribuyen razonablemente a (i) mitigar los impactos económicos que la crisis puede causar a los trabajadores agropecuarios más vulnerables; y (ii) garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional. Además, el Decreto no suspende la aplicación de ninguna ley. Por el contrario, fortalece mecanismos especiales de apoyo a los productores agropecuarios y prevé excepciones a la aplicación de ciertas normas ordinarias que serían incompatibles con la mitigación de los efectos de la pandemia en el sector agropecuario y que sólo podían haber sido ordenadas por medio de un decreto con fuerza de ley. A continuación, la Sala pasará a analizar el cumplimiento de estos juicios respecto de cada una de las medidas.

103. La medida adoptada en el artículo 1º satisface los juicios de necesidad e incompatibilidad. El artículo 1º es necesario desde el punto de vista fáctico en tanto otorga un apoyo económico que es útil y contribuye razonablemente a garantizar los derechos de la población de productores agropecuarios mayores de 70 años. En efecto, se reitera que los trabajadores y productores agropecuarios mayores de 70 años se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad sanitaria y económica. De un lado, son “la población más vulnerable frente al Coronavirus COVID 19” dado que “tienen una propensión de contagio y letalidad más marcada que el resto de la población con cerca del 15 %, siendo hasta 5 veces

más elevadas que en grupos de edad por debajo de los 70 años”. Precisamente por esta razón, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 464 de 2020 mediante la cual adoptó la medida sanitaria de aislamiento preventivo obligatorio para los adultos mayores de 70 años. El cumplimiento eventual de esta medida impide, o por lo menos dificulta, que este sector de la población pueda desarrollar sus actividades ordinarias de trabajo. De otro lado, de acuerdo con estudios del DANE aportados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al presente proceso constitucional, la población rural de más de 70 años registra un índice de pobreza multidimensional (IPM) de 39.9% lo que es una cifra tres veces superior al IPM de la población urbana.

104. La Corte reconoce que, como lo afirman los intervinientes, un auxilio económico de \$80.000 pesos durante dos meses es insuficiente para garantizar que esta población pueda acceder a los bienes de la canasta básica y de esta forma garantizar su mínimo vital. Sin embargo, este hecho no hace que la medida carezca de necesidad. Lo anterior, por las siguientes tres razones:

a. (a) El estudio de la necesidad fáctica de una medida tomada en el marco de una emergencia económica, social y ecológica no exige que la medida en efecto “consiga”, “alcance” o “asegure” la contención o la superación de los efectos de la crisis en un determinado sector de la población. Por el contrario, la jurisprudencia ha señalado de manera reiterada que este estudio exige que la Corte verifique, únicamente, si el Gobierno “incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron”. A la luz de este estándar, la Corte considera que el incentivo económico previsto en el artículo 1º es necesario fácticamente en tanto es útil, por lo menos en algún grado, para mitigar los impactos económicos que la crisis genera en la población de productores agropecuarios mayores de 70 años.

(b) En el juicio de necesidad fáctica, la Corte no hace un control de suficiencia (sino de idoneidad) de la medida. La Sala Plena considera que le corresponde a las autoridades políticas establecer (i) el monto de este incentivo, de acuerdo con los recursos disponibles; (ii) el número de beneficiarios potenciales; (iii) los criterios de priorización para la escogencia de los beneficiarios; y (iv) la forma en que este incentivo se articula con otras medidas tendientes a garantizar el mínimo vital la de población vulnerable.

(c) El auxilio económico no tiene carácter remuneratorio. Por el contrario, como su nombre lo indica, es un incentivo que tiene como objeto apoyar a esta población durante la pandemia. Por lo tanto, a la luz de los recursos escasos con los que cuenta el Gobierno para enervar los efectos de la crisis, la Corte encuentra que el monto del recurso es razonable y tiene vocación de utilidad.

105. De otro lado, la medida es necesaria desde el punto de vista jurídico porque los programas sociales ordinarios de protección a los adultos mayores de 70 años no cobijan a toda la población rural, y no era posible ampliar su cobertura y facultar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para otorgar los incentivos mediante un decreto reglamento ordinario.

106. La población de adultos mayores se encuentra protegida, principalmente, por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Este programa tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social. Lo anterior, mediante la entrega de un subsidio en dinero que oscila entre \$40.000 y \$75.000 y se financia con recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, creada con el literal (i) del artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el artículo 13 de la Ley 100 de 1993. El Programa de Protección Social al Adulto Mayor, sin embargo, no cubija a toda la población rural mayor de 70 años. Por el contrario, de acuerdo con la información allegada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, actualmente existen 735.860 personas mayores de 70 años en la ruralidad de las cuales únicamente 206.212 son beneficiarias del subsidio económico. Ello indica que existe una población de aproximadamente 529.648 personas que no está cubierta por el citado programa.

107. En estos términos, la Corte encuentra que era necesario, desde el punto de vista jurídico, que el Gobierno facultara al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para otorgar un apoyo monetario temporal y especial a la población rural mayor de 70 años mediante un decreto legislativo, por tres razones. Primero, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, y en particular, los requisitos para ser beneficiario de este programa, así como el origen y monto del subsidio económico, se encuentran regulados en el artículo 257 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, las cuales son normas con fuerza de ley.

Por lo tanto, su modificación o ampliación no podía realizarse por medio de un decreto reglamentario ordinario. Segundo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no tenía la función legal expresa de otorgar subsidios a este sector de la población, por lo tanto, se requería una norma con fuerza de ley que otorgara esta facultad. Tercero, tal y como lo señaló la Corte en la Sentencia C-150 de 2020, en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 las medidas de fortalecimiento de programas tales como Colombia Mayor, son necesarias porque “el escenario de crisis provocada por el coronavirus COVID-19 imponía el apremio de poner en marcha mecanismos ágiles y expeditos para garantizar de manera inmediata la entrega de recursos económicos a las personas más desfavorecidas, a través de arreglos institucionales ya existentes, como es el caso de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, por gozar de una infraestructura definida y poseer un alto grado de experiencia en el manejo de población vulnerable”.

108. La medida adoptada en el artículo 2º satisface los juicios de necesidad e incompatibilidad. El artículo 2º adopta una medida que es necesaria desde el punto de vista fáctico porque actualmente existen cerca de 130.000 pequeños y medianos productores que cuentan con obligaciones vencidas con el Banco Agrario de Colombia. Estos productores, “no cuentan con las posibilidades de cubrir la totalidad de sus créditos, como consecuencia de eventos climáticos, de mercado, entre otras, que sumado a la situación derivada del COVID-19, se encuentran en una situación aún más difícil, poniendo en riesgo su patrimonio, su capacidad de generar a través de las actividades agropecuarias y por ende su seguridad alimentaria”. De acuerdo con la información aportada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dado que tiene obligaciones financieras vencidas, este grupo de deudores se enfrenta a “problemas para acceder al crédito formal y a programas de ayuda del Gobierno Nacional”. En estos términos, la facultad otorgada al Banco Agrario y a FINAGRO para celebrar acuerdos de recuperación de cartera con estos productores es una medida idónea porque (i) les otorga a estos productores un alivio financiero; (ii) les permite contar con mayor liquidez durante la emergencia; y (iii) les facilita el acceso a otros mecanismos de financiamiento.

109. Asimismo, la medida es necesaria desde el punto de vista jurídico porque: (a) de acuerdo con la información remitida por FINAGRO, las medidas de normalización financieras ordinarias que han sido adoptadas por el Banco Agrario y por la Superintendencia Financiera de Colombia, mediante las circulares externas 07, 08 y 09, a favor de los cerca de 130.000

pequeños y medianos productores con obligaciones vencidas, han sido insuficientes. Por lo tanto, se requería la adopción de una medida extraordinaria que contribuyera a normalizar la cartera de este grupo de productores durante la emergencia.

110. De otro lado, (b) era necesaria una autorización legal expresa para que el Banco Agrario y FINAGRO pudieran condonar intereses y realizar quitas de capital en el marco de la emergencia, porque (i) los artículos 230 y 234 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que prevén las funciones de estas entidades, no establecen que estas entidades puedan llevar a cabo acuerdos de recuperación o pago de cartera directamente con los productores agropecuarios.; (ii) a diferencia de la banca privada, estas entidades administran recursos públicos y por ello “no pueden realizar este tipo de acuerdos” sin autorización legal expresa; y (iii) el artículo 15 de la Ley 1731 de 2014 permitía celebrar estos acuerdos, pero únicamente respecto de la cartera “normalizada, castigada o siniestrada a 31 de diciembre de 2013”. Esta disposición, no permite celebrar estos acuerdos respecto de cartera que haya sido castigada o siniestrada con posterioridad, y mucho menos, con ocasión de los efectos de la pandemia o en el marco de la emergencia.

111. Finalmente (c), el Gobierno no podía atribuir esta facultad al Banco Agrario y a Finagro por medio de un decreto reglamentario ordinario, dado que las facultades de estas entidades se encuentran consignadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que es una norma con fuerza de ley.

112. La medida adoptada en el artículo 3º satisface los juicios de necesidad e incompatibilidad. La medida prevista en el artículo 3º es necesaria desde el punto de vista fáctico porque permite a la CNCA diseñar mecanismos de financiación de bajo costo para aquellos productores que se han visto afectados por la crisis económica y que además “tienen problemas de acceso al sistema financiero formal”. De acuerdo con las pruebas aportadas por la CNCA, existe un grupo de productores que están excluidos del sector financiero o que tienen diversas dificultades para acceder a mecanismos de crédito ordinario. Este grupo de productores tendrá mayores dificultades para recuperarse de las afectaciones generadas por el COVID-19 por cuanto no podrán solicitar créditos para mantener su producción o reactivarla después de que se levanten las medidas sanitarias. Por esta razón, facultar a la CNCA para crear líneas especiales de crédito (LEC) que cubrieran los costos y gastos financieros asociados al crédito agropecuario es una medida idónea en tanto brinda

“una alternativa de acceso al financiamiento en condiciones favorables a los productores en la etapa productiva”.

113. La medida es necesaria desde el punto de vista jurídico por dos razones. Primero, las competencias ordinarias de la CNCA no le permitían establecer que las LEC cubrieran costos y gastos financieros asociados a las operaciones de crédito. La facultad de la CNCA para establecer los términos y condiciones financieras de las LEC aparece en el literal (n) del numeral 2 del artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Esta norma dispone que la CNCA podrá “establecer, con base en la política trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los términos y las condiciones financieras de las Líneas Especiales de Crédito -LEC-, del Incentivo a la Capitalización Rural - ICR y de otros incentivos o subsidios del Estado que estén relacionados exclusivamente con el crédito y/o riesgo agropecuario y rural”. Por su parte, el literal (k) ibidem, indica que la CNCA podrá “determinar el valor de las comisiones que se cobrarán a todos sus usuarios de crédito, el monto máximo de las obligaciones a respaldar, las condiciones económicas de los beneficiarios y los demás aspectos que aseguren la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantía”.

114. Como puede verse, estos literales únicamente prevén que la CNCA está facultada para: (i) establecer los términos y las condiciones del crédito; y (ii) determinar el valor de las comisiones que se cobrarán a los usuarios del crédito. Sin embargo, estos literales no permiten expresamente que las LEC que cree la CNCA puedan cubrir costos y gastos financieros asociados a las operaciones de crédito, tales como las comisiones del FAG, los anticipos en operaciones forward y las comisiones de los intermediarios financieros. Por lo tanto, era necesario facultar expresamente a la CNCA para crear LEC con estas condiciones.

115. Segundo, el Gobierno no podía atribuir esta facultad a la CNCA por medio de un decreto reglamentario ordinario. Las facultades de la CNCA se encuentran consignadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que es una norma con fuerza de ley, por lo tanto, debían ser adicionadas con una norma del mismo rango. La claridad y seguridad jurídica que a este respecto introdujo el artículo 3º del Decreto 486 de 2020, permitió que la CNCA creara la “LEC FORWARD ante la Emergencia” mediante la Resolución 4 del 14 de abril de 2020.

116. La medida adoptada en el artículo 4º satisface los juicios de necesidad e

incompatibilidad. El artículo 4º del Decreto 486 de 2020 establece dos adiciones al artículo 2 de la Ley 302 de 1996. Primero, agrega el literal (e), lo cual tiene como efecto que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, realizada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, permita que el FONSA (i) adquiera a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de la Ley 302 de 1996; e (ii) intervenga en la forma autorizada en dicha ley. Segundo, adiciona el parágrafo segundo, el cual establece que “el término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios que fueron sujetos del alivio del literal e) del presente artículo, será de 15 días, una vez sea materializada la intervención por parte del Fondo”. La Corte considera que estas medidas son necesarias desde el punto de vista fáctico y jurídico.

117. La inclusión del literal (e) es una medida necesaria desde el punto de vista fáctico porque es idónea para mitigar los efectos económicos de la pandemia en los pequeños y medianos productores que tienen cartera vencida porque (i) otorga un alivio financiero a su nivel de endeudamiento; (ii) permite contar con mayor liquidez durante la emergencia; y (iii) facilita el acceso a otros mecanismos de financiamiento.

118. La medida es necesaria desde el punto de vista jurídico porque, primero, el artículo 2 de la Ley 302 de 1996 no faculta al FONSA para adquirir, de los intermediarios financieros, la cartera de los productores agropecuarios afectados por la declaratoria de emergencia. En efecto, el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, faculta al FONSA para ejercer las facultades excepcionales previstas en dicha ley, únicamente en cuatro eventos: (i) una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción; (ii) problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores; (iii) notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera; y (iv) caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional. Como puede verse, ninguna de las causales de intervención del FONSA contempla la posibilidad de compra de cartera para aplicar alivios en casos de calamidad pública generada por una pandemia como la derivada del COVID-19. La pandemia generada por el COVID-19 no es una catástrofe natural, tampoco es una plaga,

no produce necesariamente una alteración del orden público, y produce efectos inmediatos en la producción que deben ser atendidos por el gobierno para asegurar el abastecimiento de alimentos y la seguridad alimentaria, con independencia de que la reducción de los ingresos de los productores sea “severa” o “sostenida”. Además, las facultades de intervención del FONSA están consignadas en la Ley 302 de 1996 y, por lo tanto, debían ser ampliadas por medio un decreto legislativo, el Gobierno no habría podido hacer esta adición por medio de un decreto reglamentario ordinario.

119. Por su parte, reducir a 15 días el término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios que sean beneficiarios de la intervención del FONSA, es una medida igualmente necesaria. Desde un punto de vista fáctico, la crisis causada por el COVID-19 genera una reducción de liquidez en el sector agropecuario y por ello, los pequeños y medianos productores agropecuarios necesitan acceder a mecanismos de financiación para poder reactivar y/o continuar con su actividad económica. Los informes negativos en las bases de datos bloquean, o por lo menos dificultan, el acceso de los productores agropecuarios al sistema financiero.

120. De otro lado, la medida es necesaria desde el punto de vista jurídico en tanto (i) la aplicación del término legal ordinario de permanencia de la información financiera negativa impediría que los productores puedan acceder al crédito durante la pandemia; y (ii) este término legal ordinario se encuentra previsto en una norma con fuerza material de ley y, por ello, no podía ser modificado ni exceptuado por medio de un decreto reglamentario ordinario.

121. El artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, establece que los datos financieros cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora “se registrarán por un término máximo de permanencia, vencido el cual deberá ser retirada de los bancos de datos por el operador, de forma que los usuarios no puedan acceder o consultar dicha información”. En la sentencia C-1011 de 2008 la Corte declaró la exequibilidad condicionada de esta disposición “en el entendido que la caducidad del dato financiero en caso de mora inferior a dos años no podrá exceder el doble de la mora, y que el término de permanencia de cuatro años también se contará a partir del momento en que se extinga la obligación por cualquier modo”. Posteriormente, el artículo 3º del Decreto 2952 de 2010 reglamentó este artículo y dispuso que “en caso de mora inferior a dos (2) años, el término de permanencia de la información negativa no podrá exceder el doble de la mora. Para los demás eventos, el término de

permanencia de la información negativa será de cuatro (4) años contados a partir de la fecha en que la mora se extinga por cualquier modo”.

122. En este sentido, era necesario establecer una excepción al término ordinario de permanencia de la información financiera negativa porque si en las bases de datos se mantiene la información negativa de los 130.000 productores agropecuarios que a la fecha de expedición del Decreto tenían obligaciones financieras vencidas, por el doble de tiempo de la mora, es imposible que estos puedan acceder a nuevos mecanismos de financiación mientras se mantengan las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia.

123. La medida adoptada en el artículo 5º satisface los juicios de necesidad e incompatibilidad. La facultad atribuida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para contratar directamente la logística y actividades tendientes a garantizar la seguridad alimentaria es necesaria fácticamente por las siguientes dos razones: (a) en términos generales, como lo sostuvo la Corte en la Sentencia C-145 de 2020 la superación de la crisis requiere de “medidas de flexibilización de trámites, requisitos y procesos de contratación en los ámbitos nacional y territorial” y, (b) la medida es necesaria específicamente para la contratación de las actividades destinadas a garantizar la seguridad alimentaria, porque como se ha expuesto, la pandemia generada por el COVID-19, que motivó la declaratoria de emergencia, genera múltiples afectaciones a la cadena de suministro de alimentos e insumos agropecuarios que pueden causar disminuciones en la producción agropecuaria y como consecuencia de ello afectar el abastecimiento de alimentos a nivel nacional. La inminencia de estos impactos, la gravedad de sus efectos y su rápida extensión en todo el territorio nacional no dejan duda de la utilidad de dotar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la facultad de acudir a la contratación directa.

124. La medida es necesaria desde el punto de vista jurídico, porque (i) la contratación directa por urgencia manifiesta no era una modalidad de contratación suficientemente expedita y adecuada para garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional; y (ii) esta figura no podía haber sido modificada, exceptuada o ajustada por medio de un decreto reglamentario ordinario.

125. El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establecen que las entidades estatales pueden acudir a la modalidad de contratación directa en casos de

“urgencia manifiesta”. El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 señala que (i) existe urgencia manifiesta “cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción”; y (ii) que para acudir al mecanismo de contratación directa la entidad debe declarar la urgencia manifiesta “mediante acto administrativo motivado”. Al respecto, es importante señalar que el Consejo de Estado ha sostenido que “la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad”. De esta forma, en principio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podría haber acudido al mecanismo de contratación directa para contratar la logística y actividades durante la emergencia mediante la expedición de un acto administrativo debidamente motivado en el que especificara la causa y finalidad de cada uno de los contratos que tenía previsto celebrar.

126. Sin embargo, la Sala Plena observa que la contratación directa por urgencia manifiesta no es un mecanismo de contratación suficientemente expedito ni adecuado para garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios. De un lado, tal y como la Corte lo ha sostenido en las sentencias C-244 de 2011 y C-465 de 2017 y en especial en la Sentencia C-162 de 2020, en el marco de estados de excepción, en ocasiones es necesario facultar a las entidades para acudir al mecanismo de contratación directa sin que estas tengan que declarar la urgencia manifiesta mediante un acto administrativo motivado. Lo anterior, en tanto la declaración de urgencia manifiesta, impide que las entidades respondan de manera suficientemente rápida y eficaz para poder conjurar los efectos que resultan de una Emergencia Económica, Social y Ecológica. Además, la Sala Plena observa que la pandemia generada por el COVID-19 es una pandemia sin precedentes y, por lo tanto, no es posible prever ex ante (i) el tiempo de duración de las afectaciones que esta puede generar a la seguridad alimentaria; y tampoco (ii) la magnitud de las afectaciones al abastecimiento de insumos y productos agropecuarios. En estos términos, la Corte encuentra adecuado que el legislador extraordinario hubiera facultado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para contratar directamente “previa justificación técnica”, pero sin necesidad de proferir un acto administrativo motivado declarando la urgencia manifiesta y especificando el objeto y finalidad de cada uno de los contratos. En la coyuntura actual, este requisito de motivación era incompatible con la superación de la crisis y de imposible o, por lo menos, muy difícil cumplimiento.

127. Por otro lado, el ajuste transitorio a los requisitos legales para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pudiera acudir a la contratación directa, debían ser ordenados por un decreto legislativo pues el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que establecen (i) los casos en los que es posible acudir a la contratación directa por urgencia manifiesta; y (ii) los requisitos para poder hacerlo son normas con fuerza material de ley. Por lo tanto, no podían ser modificados, exceptuados, ampliados o ajustados mediante un decreto reglamentario ordinario.

128. En síntesis, por las razones expuestas, la Corte concluye que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 486 de 2020 superan los juicios de necesidad e incompatibilidad.

() Juicio de proporcionalidad

129. El Decreto 486 de 2020 supera el juicio de proporcionalidad porque persigue finalidades legítimas y constitucionalmente imperiosas, a saber: la protección de los trabajadores agropecuarios más vulnerables y la garantía de la seguridad alimentaria y el abastecimiento de insumos y productos agropecuarios en el territorio nacional. Además, prevé medidas que son adecuadas para lograr dichas finalidades y constituyen respuestas equilibradas a la gravedad de las afectaciones que la emergencia genera en el sector agropecuario.

130. De un lado, la medida prevista en el artículo 1º del Decreto objeto de estudio persigue una finalidad constitucionalmente legítima e imperiosa, que consiste en brindar un apoyo económico focalizado a los adultos mayores de 70 años que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad sanitaria y económica. El otorgamiento de un incentivo económico de \$80.000 pesos, durante dos meses, es una medida: (i) adecuada en cuanto contribuye razonablemente a que esta población pueda sostenerse durante la emergencia económica, social y ecológica; y (ii) no afecta ningún otro derecho fundamental ni principio constitucional.

131. En el mismo sentido, las medidas dispuestas por los artículos 2º, 3º y 4º del Decreto están destinadas a aliviar las cargas financieras y brindar apoyos de liquidez a los pequeños y medianos productores que se han visto afectados por la pandemia y los efectos económicos derivados de la emergencia. Estas medidas no afectan los principios de sostenibilidad fiscal ni de defensa del patrimonio público de manera desproporcionada. Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural explicó que (i) “en la medida en que

se trata de normalizar cartera, no se afecta la sostenibilidad fiscal, pues no se requieren recursos del presupuesto nacional para la implementación de los acuerdos de normalización de obligaciones vencidas”; y (ii) en cualquier caso, la cartera que se encuentra en mora con las características que establece el decreto “es una cartera que en la gran mayoría está provisionada, es de difícil recaudo y se encuentra reconocida como no recuperable en los estados financieros, por lo que las recuperaciones que se efectúen serán ingresos extraordinarios con los que el Banco [Agrario] y Finagro no contarían”.

132. Por otra parte, la Corte advierte que la facultad de contratación directa otorgada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene por finalidad que esta entidad cuente con mecanismos de contratación céleres y flexibles que le permitan garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de alimentos en el territorio nacional durante la emergencia. Esta facultad no afecta de manera desproporcionada los principios de la función administrativa dispuestos en el artículo 209 de la Constitución y los fines de la contratación pública previstos en la Ley 80 de 1993. Por el contrario, la afectación que genera a estos principios es apenas leve dado que (i) la posibilidad de acudir al mecanismo de contratación directa está limitada en cuanto a los sujetos con quienes esta entidad puede contratar y el objeto de los contratos; (ii) no se exime al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del cumplimiento de los principios de la función administrativa dispuestos en el artículo 209 de la CP; y (iii) en cualquier caso, los órganos de control conservan sus competencias para investigar y sancionar con severidad las irregularidades o faltas que se cometan en el ejercicio de la facultad de contratación allí prevista.

133. En efecto, el artículo 5º del Decreto sub examine establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solo podrá contratar directamente con las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y la sociedad Fiduciaria del sector agropecuario. Estas sociedades son idóneas para desarrollar las actividades y logísticas que permitan garantizar el abastecimiento de insumos y productos agropecuarios, por cuanto: (i) tienen representatividad, en tanto son entidades adscritas y vinculadas al sector agropecuario que conocen a sus integrantes y sus necesidades. Estas agremiaciones “han promovido sus sectores logrando apertura de mercado e incremento de niveles de productividad”. Asimismo, (ii) tienen conocimiento técnico, en cuanto han administrado los recursos parafiscales agropecuario permitiendo que los diferentes integrantes del sector “se desarrollen y participen en el mercado interno”. Además, (iii)

tienen una estructura sólida “que les permite actuar dinámicamente en la economía” y sus mecanismos de recaudo parafiscal “son monitoreados a través de la vigilancia administrativa que realiza el Ministerio de Agricultura”. Por estas razones, la Corte concluye que las entidades con las que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural puede contratar directamente son entidades capacitadas para administrar recursos públicos.

134. En cuanto a su objeto, el artículo 5º del Decreto sub examine establece que solo se podrá contratar directamente (i) la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, y (ii) lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector. Es decir, las materias directamente relacionadas con la mitigación de los efectos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. También establece que dicha contratación deberá hacerse “previa justificación técnica”. Esto garantiza que la contratación respete los principios de eficacia y economía en la contratación pública. En cualquier caso, la medida no exime al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del cumplimiento de los principios de la función administrativa dispuestos en el artículo 209 de la CP. Además, los órganos de control conservan sus competencias para investigar y sancionar con severidad las irregularidades o faltas que se cometan en el ejercicio de la facultad de contratación allí prevista.

135. Con fundamento en lo anterior, la Sala encuentra que la afectación a los principios de la función administrativa y los principios de la contratación estatal es apenas leve, y se encuentra plenamente justificada en la necesidad de dotar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de facultades de contratación que le permitan responder de manera expedita y eficaz en el marco de la pandemia con el objeto de garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional.

136. Por último, la Sala advierte que las medidas adoptadas en el Decreto tienen una aplicación temporal limitada atada al tiempo en que las causas que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia se mantengan. Por lo tanto, constituyen respuestas equilibradas a las afectaciones generadas por la pandemia. Como se expuso, el incentivo económico previsto en el artículo 1º está destinado a los trabajadores agropecuarios mayores de 70 años que en principio estén cobijados por la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Por lo tanto, este

incentivo en principio solo será otorgado mientras la medida de aislamiento preventivo se mantenga. Además, el Gobierno precisó que este incentivo en principio sólo sería otorgado por dos meses.

137. De otro lado, en relación con el límite temporal para la aplicación de los alivios financieros adoptados en los artículos 2º, 3º y 4º, el Gobierno explicó que los impactos económicos que la emergencia causa al sector agropecuario podían perdurar por un periodo de tiempo indeterminado y en, particular, podían “extenderse más allá de la finalización del periodo de emergencia”. Sin embargo, aclaró que el Banco Agrario, FINAGRO, el FONSA y la CNCA no podían ejecutar tales medidas “de manera indefinida en el tiempo, sino que lo hará[n] respetando el límite de que permanezcan las causas que dieron lugar a la declaratoria del respectivo Estado de Emergencia, que en todo caso están directamente relacionadas con la declaratoria de la Emergencia Sanitaria”. Por último, el artículo 5º establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá contratar directamente “en el marco de la Emergencia, Económica, Social y Ecológica”. De la misma forma, el Gobierno informó que “el límite temporal para la duración de los contratos que se celebren en el ejercicio de esa facultad será siempre que estén vigentes las causas que provocaron la Emergencia Económica, Social y Ecológica, que en todo caso están directamente relacionadas con la declaratoria de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”.

138. Por las razones expuestas, la Corte concluye que el Decreto Legislativo sub examine supera el juicio de proporcionalidad.

() Juicio de no discriminación

139. El Decreto 486 de 2020 satisface el juicio de no discriminación, porque no impone un trato discriminatorio fundado en criterios sospechosos (sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, etc). Por el contrario, los instrumentos de apoyo económico y alivio financiero que el Decreto adoptó constituyen medidas afirmativas a favor de la población del sector agropecuario más afectada por la pandemia y, en ese sentido, desarrollan los mandatos constitucionales de promoción del sector agropecuario y especial protección constitucional de los trabajadores agropecuarios previstos en los artículos 13.3, 64 y 65 de la Constitución.

140. La medida adoptada por el artículo 1º del Decreto 486 supera el juicio de no discriminación. Algunos intervinientes consideran que la medida prevista en el artículo 1º es contraria al principio de igualdad. De un lado, argumentan que el incentivo es insuficiente porque (i) el artículo 1º establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “podrá” generar el incentivo, pero no lo obliga a hacerlo; (ii) el monto no permite garantizar el mínimo vital de esta población; su monto, \$80.000 COP, corresponde apenas al 8% de un salario mínimo mensual legal vigente y no permite cubrir las expensas de la canasta familiar; y (iii) el Decreto no establece la periodicidad con la que el incentivo será entregado (semanal, quincenal, mensual) ni cómo se hará llegar a la población beneficiaria. Asimismo, señalan que el monto del incentivo (\$80.000 pesos) previsto en el artículo 1º es inferior al subsidio que el Programa de Ingreso Solidario (PIS), establecido en el Decreto 518 de 2020, otorga a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. De otro lado, sostienen que la medida es infra inclusiva, en tanto el artículo 1º excluye injustificadamente como beneficiarios del incentivo a (i) la población indígena; (ii) las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de distribución de alimentos o de venta de insumos agropecuarios “tales como mercados de maquinaria e insumos agropecuarios”; y (iii) los adultos mayores de entre 60-70 años.

141. La Corte no comparte los argumentos de los intervinientes, por las siguientes tres razones:

142. Primero, el incentivo adoptado en el artículo 1º no desconoce la especial protección constitucional de la que gozan los trabajadores agropecuarios. A título preliminar, la Sala Plena reitera que la expresión “podrá” no supone, como lo sugieren los intervinientes, que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene la potestad discrecional para decidir si crea o no el incentivo. Por el contrario, mediante el artículo 1º el legislador extraordinario creó el incentivo y específico el universo general de beneficiarios. En este sentido, la expresión “podrá” debe ser interpretada en el sentido de que el legislador extraordinario otorgó una facultad reglamentaria al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para diseñar los mecanismos de priorización, focalización, escogencia y entrega del citado auxilio. La Corte considera que es razonable que esta entidad determine los beneficiarios finales del incentivo a partir de la aplicación de criterios técnicos de priorización y focalización dado que en un contexto de emergencia económica como la actual, en la que el Estado cuenta con recursos

escasos que impiden atender a toda la población, le corresponde a las autoridades políticas y administrativas, dado su conocimiento técnico, diseñar los mecanismos que maximicen estos recursos y garanticen que quienes los reciban sean quienes más los necesitan.

143. En estos términos, la Sala Plena considera que la argumentación de los intervinientes parte de una premisa equivocada: el mandato de especial protección constitucional a la población campesina y de especial promoción del sector agropecuario, exigen que el incentivo económico sea efectivamente entregado a todos los productores agropecuarios mayores de 70 años afectados por la emergencia y garantice el mínimo vital de esta población. Esta premisa es equivocada, porque el mandato de especial protección constitucional a los trabajadores agropecuarios vulnerables previsto en los artículos 13.3, 64 y 65 de la Constitución es un mandato de realización progresiva que únicamente exige que el Estado tome medidas afirmativas con enfoque diferencial a favor de esta población que contribuyan en algún grado a garantizar sus derechos.

144. Las acciones afirmativas son “políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos” que pueden concretarse en subsidios, auxilios, subvenciones o incentivos económicos. Estas tienen como objeto (i) contribuir a superar las barreras a las que se enfrentan los trabajadores agropecuarios “para el ejercicio pleno de los derechos o para acceder a ciertos bienes”: y (ii) crear condiciones materiales “que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural”. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el mandato constitucional de tomar medidas afirmativas a favor de los trabajadores agropecuarios no exige que el Estado garantice efectivamente todos los derechos de esta población de manera inmediata. Lo anterior, en tanto los mandatos contenidos en los artículos 13.3, 64 y 65 de la Constitución son de realización progresiva y “tienen lugar en un contexto de distribución y provisión de bienes públicos escasos”. Por lo tanto, su cumplimiento debe ser valorado en cada caso a la luz de criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En este sentido, al valorar su constitucionalidad, el juez constitucional debe aplicar un test de igualdad de intensidad leve o intermedio en el que verifique que la medida afirmativa persiga una finalidad legítima y sea adecuada para conseguir dicho fin.

145. En este sentido, la Sala Plena coincide con los intervinientes en que un incentivo

económico de \$80.000 pesos por dos meses es insuficiente para garantizar el mínimo vital de esta población. Sin embargo, en atención a las particularidades de la crisis y las restricciones presupuestales, la Corte considera que el otorgamiento de este incentivo, con independencia de su suficiencia, constituye una medida afirmativa idónea, en tanto que (i) desarrolla los mandatos constitucionales previstos en los artículos 13.3, 64 y 65 de la CP, por cuanto, mediante un enfoque diferencial, otorga un tratamiento especial más favorable al sector agropecuario y, en particular a los trabajadores agropecuarios más vulnerables desde el punto de vista sanitario y económico; y (ii) contribuye razonablemente a brindar un apoyo económico a esta población vulnerable lo cual le permite soportar la crisis en mejor forma. Igualmente, la Corte advierte que este incentivo es apenas una de las medidas tomadas por el Gobierno para apoyar a esta población durante la pandemia. Además, esta población se puede beneficiar, entre otras, de (i) las medidas de alivio financiero y acceso al financiamiento dispuestas en los artículos 2º, 3º y 4º del Decreto sub examine; y (ii) las demás medidas extraordinarias de apoyo económico a población vulnerable que expida el Gobierno.

146. Segundo, el incentivo económico previsto en el artículo 1º el auxilio y Programa de Ingreso Solidario (PIS) previsto en el Decreto 518 de 2020 no son excluyentes. En primer lugar, se reitera que el artículo 1º únicamente excluye como beneficiarios del incentivo a quienes hayan recibido algún beneficio ordinario del Gobierno (ver fundamento 54.b supra). El PIS no es un programa de apoyo ordinario, de esta forma, ser beneficiario del PIS no es una condición que, per se, impida acceder al incentivo previsto en el artículo 1º del Decreto 486 de 2020. En segundo lugar, la Corte encuentra que el PIS es un subsidio extraordinario de aplicación general para todas las personas que se encuentren en situación de pobreza, mientras que el incentivo previsto en el art. 1º del Decreto sub examine es una ayuda adicional especial para quienes sean trabajadores agropecuarios. En efecto, el Decreto 518 de 2020 no excluye a los trabajadores agropecuarios que hayan sido beneficiarios del incentivo previsto en el artículo 1º del Decreto 486 de 2020 como beneficiarios del PIS. En este sentido, la Corte concluye que no es cierto que el Gobierno haya establecido un apoyo económico menor para los trabajadores agropecuarios que para el resto de la población.

147. En este punto es importante precisar, sin embargo, que lo anterior no significa que todos los trabajadores agropecuarios mayores de 70 años a los que se refiere el Decreto 486

de 2020 puedan exigir que el Gobierno los incluya en el PIS y les otorgue el incentivo concurrentemente. Se reitera que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda, como administradores del PIS y el incentivo previsto en el artículo 1º del Decreto sub examine, deberán establecer los criterios de escogencia y priorización de la población beneficiaria de cada uno de los incentivos en atención a las circunstancias particulares de cada solicitante y los recursos disponibles en el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

148. Tercero, la medida prevista en el artículo 1º no es infra-inclusiva, por tres razones a saber:

(a) Contrario a lo expuesto por uno de los intervinientes, el artículo 1º no excluye a individuos que formen parte de una comunidad indígena como posibles beneficiarios del incentivo. Por el contrario, los integrantes de estas comunidades que sean trabajadores agropecuarios mayores de 70 años, que en abstracto estén cobijados por la medida de aislamiento preventivo obligatorio y que no reciban ningún otro apoyo ordinario del Gobierno, pueden recibir el incentivo.

(b) La exclusión de las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de distribución de alimentos o de venta de insumos agropecuarios, tales como mercados de maquinaria, no es contraria al principio de igualdad por las siguientes razones.

De un lado, los productores agropecuarios no son sujetos comparables a los distribuidores o aquellas personas que se dedican a la comercialización en mercados de insumos agropecuarios, porque las afectaciones económicas que la pandemia genera a esta población son menores que aquellas que deben soportar los productores. Sobre este punto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó que (i) la actividad de producción agropecuaria es intensiva en mano de obra, “y la competencia y la informalidad en el sector les impide [a los trabajadores productores de alimentos] vincularse al mercado laboral”. Además, (ii) el incremento en el precio de los insumos agropecuarios es principalmente absorbido por los productores. La cadena de suministro de alimentos en Colombia se caracteriza por tener una larga cadena de comercialización, por lo tanto, los pequeños y medianos productores agropecuarios que compran estos insumos “absorben los costos acumulados en los diferentes eslabones del proceso de distribución”. Por último, (iii) el

“cierre de restaurantes y la menor frecuencia de compras en tiendas de comestibles reducen la demanda de productos frescos, lo que afecta a productores y proveedores”, y en particular, a los trabajadores informales quienes se verán particularmente afectados “por la pérdida de empleo e ingresos en la recolección y el procesado”.

En este sentido, la Sala Plena considera que es razonable que el Gobierno hubiera fijado la naturaleza de la actividad como criterio de diferenciación a efectos de otorgar el incentivo. A pesar de que las personas naturales y jurídicas que se dedican a la venta y distribución de alimentos son esenciales para garantizar la cadena de suministro, estas no se encuentran en la misma situación de vulnerabilidad económica que los productores. Esta especial situación de vulnerabilidad económica, justifica razonablemente la focalización de la medida a la población productora de alimentos.

(c) La Sala encuentra razonable que el incentivo económico esté destinado únicamente a los trabajadores y productores agropecuarios “que tengan aislamiento obligatorio”. A título preliminar, la Corte aclara que la expresión “que tengan aislamiento obligatorio” no sujeta el pago del incentivo a la condición de que los destinatarios demuestren el efectivo cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Por el contrario, la referencia a la medida de aislamiento sólo tiene como objeto delimitar el universo de posibles beneficiarios de dicho incentivo.

En estos términos, la Sala Plena encuentra que la pertenencia al grupo poblacional que está cobijado en abstracto por la medida de aislamiento preventivo obligatorio es un criterio de diferenciación y focalización razonable a efectos de otorgar el incentivo. Es cierto que, por las razones que se han descrito a lo largo de esta sentencia, todos los trabajadores agropecuarios se ven afectados por la pandemia en alguna medida. Igualmente, la Corte reconoce que, como lo señalan algunos intervinientes, los adultos mayores entre 60-70 años se encuentran en una situación de riesgo sanitario mayor que el resto de la población. Sin embargo, su situación de vulnerabilidad no es, en todo caso, asimilable a la de los trabajadores mayores de 70 años. Por el contrario, se reitera que los trabajadores agropecuarios mayores de 70 se encuentran en una situación de vulnerabilidad sanitaria y económica mayor que el resto de la población, e incluso mayor que la de los trabajadores agropecuarios de entre 60-70 años. Esta especial situación de vulnerabilidad justifica la focalización del incentivo. Al respecto, la Corte resalta que:

i. (i) Los adultos mayores de 70 años se encuentran en una especial situación de riesgo sanitario porque son “la población más vulnerable frente al Coronavirus COVID 19” dado que “tienen una propensión de contagio y letalidad más marcada que el resto de la población con cerca del 15 %, siendo hasta 5 veces más elevadas que en grupos de edad por debajo de los 70 años”.

() Los productores agropecuarios menores de 70 años, y en particular, aquellos entre los 60-70 años, no se encuentra cobijados en abstracto por la medida sanitaria de aislamiento preventivo obligatorio. En efecto, mediante la Resolución 464 de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó la medida sanitaria de aislamiento preventivo obligatorio la cual es aplicable, únicamente, para los adultos mayores de 70 años. El cumplimiento eventual de esta medida impide, o por lo menos dificulta, que este grupo poblacional pueda desarrollar sus actividades ordinarias de trabajo dado que “hace que ingresos que provienen de actividades informales o jornales dejen de ser percibidos por esta población que aún a estas edades labora en el campo”. Los productores agropecuarios entre 60-70 años no se encuentran cobijados en abstracto por la medida sanitaria de aislamiento preventivo obligatorio por lo que, en principio, pueden seguir desarrollando su actividad económica y, por lo tanto, no requieren de un apoyo estatal adicional con la misma urgencia que los adultos mayores de 70 años.

() Los trabajadores y productores agropecuarios mayores de 70 años se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad económica dado que es una población que registra un índice de pobreza multidimensional (IPM) de 39.9% lo que es una cifra tres veces superior al IPM de la población urbana.

149. En síntesis, la Sala Plena reconoce que la crisis generada por la pandemia genera impactos económicos a toda la población agropecuaria, no sólo a los trabajadores agropecuarios mayores de 70 años. Sin embargo, en atención a que el Estado cuenta con recursos escasos y limitados para atender estas afectaciones, en principio son las autoridades políticas las que se encuentran en una mejor posición epistémica para establecer los criterios técnicos de priorización y focalización a partir de los cuales van a maximizar estos recursos de manera que quienes los reciban sean quienes más los necesitan. En atención a estas consideraciones, la Sala Plena encuentra razonable que, dadas las condiciones de especial vulnerabilidad descritas, el Gobierno haya querido priorizar la

entrega del incentivo únicamente a los trabajadores y productores agropecuarios mayores de 70 años. Esta focalización de recursos, al margen de su suficiencia, constituye una medida afirmativa idónea y compatible con la Constitución. Por lo tanto, la Corte concluye que el artículo 1º del Decreto sub examine supera el juicio de no discriminación.

150. Las medidas contenidas en los artículos 3º, 4º y 5º superan el juicio de no discriminación. Algunos intervinientes consideran que los artículos 3º y 4º del Decreto Legislativo 486 de 2020 son contrarios al principio de igualdad por cuanto permiten que (i) se otorguen beneficios y alivios financieros intermediarios financieros y grandes productores; y (ii) no existen mecanismos que garanticen la priorización en la selección de los beneficiarios de manera que quienes reciban los apoyos sean los más vulnerables.

151. La Corte discrepa de esta argumentación de los intervinientes por tres razones. En primer lugar, se reitera que las medidas previstas en los artículos 3º y 4º están destinadas específicamente a los pequeños y medianos productores, no a los intermediarios financieros y tampoco a los grandes productores (fundamentos 72-86 supra). En segundo lugar, la Constitución no exige que los mecanismos de priorización y focalización de medidas financieras de apoyo dictadas en el marco de estados de excepción queden consignados en el Decreto Legislativo que las establece. Por el contrario, estos mecanismos pueden ser establecidos por medio de la reglamentación que al efecto expida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, FINAGRO y la CNCA.

152. En tercer lugar y, en cualquier caso, la Corte advierte que, en respuesta al auto de pruebas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, FINAGRO y la CNCA informaron acerca de los criterios de priorización que serían aplicados para escoger a los beneficiarios de las medidas contenidas en los artículos 3º y 4º. Así, estas entidades comunicaron que: (i) para escoger a los beneficiarios de la línea especial de crédito (art. 3º) se tendrán en cuenta criterios técnicos “condicionados a la necesidad de focalizar estos recursos en aquellos productores agropecuarios, pequeños y medianos, más vulnerables en términos de acceso al financiamiento. Así, el instrumento aprobado está destinado a productores con dificultades de acceso al sistema financiero formal”; y (ii) para la escogencia de los destinatarios de las medidas de intervención del FONSA “se tendrán en cuenta variables asociadas a los costos de producción, precio al productor, pérdidas de cosecha y represamiento en la comercialización, entre otras”. La Corte encuentra que estos criterios son prima facie

adecuados y garantizan de manera razonable que quienes reciban los apoyos sean quienes más lo necesitan.

153. Por último, la Sala Plena encuentra que el artículo 5º no establece ninguna diferenciación de trato. Únicamente faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para contratar directamente la logística y actividades necesarias para garantizar el abastecimiento de alimentos en el territorio nacional, con las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad Fiduciaria del sector agropecuario. Como se expuso, la decisión del legislador extraordinario en el sentido de escoger a estas entidades como contratistas está fundada en criterios técnicos, económicos y de representatividad y, por lo tanto, es constitucional (ver fundamentos 89 y 133 supra).

154. Por las razones expuestas, la Corte considera que las medidas adoptadas en el Decreto 486 de 2020 satisfacen el juicio de no discriminación.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

155. Le correspondió a la Corte realizar el control constitucional del Decreto Legislativo 486 de 2020 “Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productores agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. A partir de la aplicación de la metodología que la Corte Constitucional ha empleado para el control de los decretos legislativos que se expidan en desarrollo de los estados de excepción, la Sala Plena concluyó que este decreto era compatible con la Constitución.

156. En primer lugar, la Corte constató que el Decreto cumplía con los requisitos formales, porque (i) fue dictado en desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto Legislativo 417 de 2020, el cual fue declarado exequible por la Corte en la Sentencia C-145 de 2020; (ii) lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; (iii) contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas; y (iv) fue expedido el 27 de marzo de 2020, es decir, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del Decreto 417 de 2020, la cual se hizo el 17 de marzo de 2020.

157. En segundo lugar, la Corte concluyó que el Decreto cumplía con los requisitos materiales establecidos en la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional. Lo anterior, en tanto superaba los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, intangibilidad, no arbitrariedad, no contradicción específica, necesidad, incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación.

158. Al respecto, la Corte encontró que el Decreto 486 de 2020 desarrollaba los mandatos constitucionales dispuestos en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, porque tenía como objeto mitigar impactos económicos que la pandemia genera en el sector agropecuario y de esa forma garantizar el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios y la seguridad alimentaria en todo el territorio. Para cumplir con dichas finalidades dispuso cinco (5) medidas de carácter económico, financiero y contractual destinadas a beneficiar de manera prioritaria a los trabajadores agropecuarios mayores de 70 años y a los pequeños y medianos productores que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad sanitaria, económica y financiera. La Corte encontró que las medidas no vulneraban ningún derecho fundamental y principio constitucional, por el contrario, concluyó que eran medidas idóneas, porque otorgan liquidez al sector agropecuario y dinamizan la reactivación y/o continuidad de la producción agropecuaria durante la pandemia y, de esta manera, contribuyen razonablemente a impedir la agravación de los efectos de la emergencia.

159. En resumen, las conclusiones respecto de las intervenciones que cuestionaron la constitucionalidad del Decreto 486 de 2020 son las siguientes:

Interviniente

Solicitud

Conclusión

Angélica Lozano

Exequibilidad condicionada del art. 3º

El art 3º no está destinado a beneficiar a los intermediarios financieros. Por el contrario, los beneficiarios de las LEC son los pequeños y medianos productores, especialmente, aquellos que tengan dificultades de acceso a mecanismos de financiación ordinarios.

Iván Cepeda y Feliciano Valencia

Exequibilidad condicionada de los artículos 1º, 3º y 5º.

En el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo que se dicten en el marco de un estado de emergencia económica, la Corte no hace un control de suficiencia (sino de idoneidad) de la medida. El art. 1º establece una medida afirmativa con enfoque diferencial idónea en favor de un sector de la población especialmente vulnerable. La Sala Plena considera que corresponde a las autoridades políticas establecer (i) el monto de este incentivo, de acuerdo con los recursos disponibles; (ii) el número de beneficiarios potenciales; (iii) los criterios de priorización para la escogencia de los beneficiarios; y (iv) la forma en que este incentivo se articula con otras medidas tendientes a garantizar el mínimo vital la de población vulnerable.

El art 3º no está destinado a beneficiar a los intermediarios financieros. Por el contrario, los beneficiarios de las LEC son los pequeños y medianos productores, especialmente, aquellos que tengan dificultades de acceso a mecanismos de financiación ordinarios.

La contratación de actividades y logística para garantizar la seguridad alimentaria con entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad Fiduciaria del sector agropecuario (art. 5º), es una medida idónea. Estas entidades cuentan con la infraestructura y la capacidad técnica y económica necesaria para administrar adecuadamente recursos públicos en el marco de la emergencia y, de esa forma, contribuir a garantizar la seguridad alimentaria.

Universidad del Rosario

Exequibilidad condicionada de los arts. 1º, 3º y 4º.

En el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo que se dicten en el marco de un estado de emergencia económica, la Corte no hace un control de suficiencia (sino de idoneidad) de la medida. El art. 1º establece una medida afirmativa con enfoque diferencial idónea en favor de un sector de la población especialmente vulnerable. El Programa de Ingreso Solidario (PIS), previsto en el Decreto 518 de 2020, y el incentivo económico previsto

en el artículo 1º del Decreto sub examine no son excluyentes.

El art. 3º no está destinado a beneficiar a los intermediarios financieros. Por el contrario, los beneficiarios finales de las LEC son los pequeños y medianos productores, especialmente, aquellos que tengan dificultades de acceso a mecanismos de financiación ordinarios.

El art. 4º no faculta al FONSA a ejercer las facultades de intervención previstas en la Ley 302 de 1996 en favor de “grandes productores”. Los beneficiarios finales de la medida contenida en el art. 4º son únicamente los pequeños y medianos productores.

Grupo de 19 Estudiantes de la Universidad de los Andes

Exequibilidad condicionada de los arts. 1º y 3º

La expresión “podrá” en el artículo 1º no supone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene la potestad discrecional para decidir sí crea o no el incentivo. Por el contrario, esta expresión debe ser interpretada en el sentido de que el Legislador extraordinario otorgó una facultad al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para diseñar los mecanismos de priorización, focalización, escogencia y entrega del incentivo.

En el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo que se dicten en el marco de un estado de emergencia económica, la Corte no hace un control de suficiencia (sino de idoneidad) de la medida. El art. 1º establece una medida afirmativa con enfoque diferencial idónea en favor de un sector de la población especialmente vulnerable. La Sala Plena considera que le corresponde a las autoridades políticas establecer (i) el monto de este incentivo, de acuerdo con los recursos disponibles; (ii) el número de beneficiarios potenciales; (iii) los criterios de priorización para la escogencia de los beneficiarios; y (iv) la forma en que este incentivo se articula con otras medidas tendientes a garantizar el mínimo vital la de población vulnerable.

El art. 3º no está destinado a beneficiar a los intermediarios financieros. Por el contrario, los beneficiarios de las LEC son los pequeños y medianos productores, especialmente, aquellos que tengan dificultades de acceso a mecanismos de financiación ordinarios.

Gobernación del Valle del Cauca y Federación Nacional de Departamentos

El art. 1º no establece una medida infra inclusiva. La exclusión de los distribuidores y comercializadores de alimentos, tales como mercados de insumos y maquinaria, no es contraria al principio de igualdad. Los productores agropecuarios se encuentran en una situación de riesgo y vulnerabilidad económica mayor, lo cual justifica la focalización del incentivo en esta población.

Universidad Externado de Colombia y Gobernadores del Pueblo Yukpa

Exequibilidad condicionada del art. 1º.

El art. 1º no excluye a individuos que formen parte de una comunidad indígena como posibles beneficiarios del incentivo.

Miguel Silva Patiño

Exequibilidad condicionada del art. 1º.

En el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo que se dicten en el marco de un estado de emergencia económica, la Corte no hace un control de suficiencia (sino de idoneidad) de la medida. El art. 1º establece una medida afirmativa con enfoque diferencial idónea en favor de un sector de la población especialmente vulnerable. La Sala Plena considera que corresponde a las autoridades políticas establecer (i) el monto de este incentivo, de acuerdo con los recursos disponibles; (ii) el número de beneficiarios potenciales; (iii) los criterios de priorización para la escogencia de los beneficiarios; y (iv) la forma en que este incentivo se articula con otras medidas tendientes a garantizar el mínimo vital de la población vulnerable.

Dejusticia

Inexequibilidad de algunas expresiones del art. 1º

La expresión “que tengan aislamiento obligatorio” no sujeta el pago del incentivo a la condición de que los destinatarios demuestren el efectivo cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Por el contrario, la referencia a la medida de aislamiento tiene como objeto delimitar el universo de posibles beneficiarios del incentivo.

La Sala Plena considera que es razonable que el incentivo económico esté focalizado únicamente a la población que se encuentra cobijada en abstracto por la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior, en tanto el cumplimiento eventual de esta medida coloca a sus destinatarios en una situación de vulnerabilidad económica mayor que el resto de los trabajadores agropecuarios. Por esta misma razón, la exclusión de las personas campesinas adultas entre los 60-70 años como beneficiarias del incentivo se encuentra justificada, precisamente, porque esta población no se encuentra cobijada por tal medida.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 486 del 27 de marzo de 2020 “Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Salvamento parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General